Heinrich Niestegge

Zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Spielbankenrecht

— Dargestellt am Beispiel des Spielbankgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen —

1983

Zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Spielbankenrecht

- Dargestellt am Beispiel des Spielbankgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen -

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der
Westfälischen Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von
Heinrich Niestegge
aus Ahaus

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Berg
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Achterberg
Dekan:	Prof. Dr. Harms
Tag der mündlichen Prüfung:	21. Juli 1983

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Literaturverzeichnis	XI
A) Geschichte der Glücksspielverbote und der Spielbanken in Deutschland	1
I) Die Entwicklung von der Spielfreiheit der Germanen bis zu den Glücksspielverboten des Reichsstrafgesetzbuches	1
1) Die Spielfreiheit der Germanen	1
2) Die ersten Spielbeschränkungen	1
3) Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1974	3
4) Das Preußische Strafgesetzbuch vom 14.4.1851	4
5) Das Reichsstrafgesetzbuch vom 18.5.1871	5
II) Die Entwicklung der Spielbanken und der Spielbankverbote im 18. und 19. Jahrhundert	5
1) Die Konzessionierung der Spielbanken in zahlreichen Kur- und Badeorten	5
2) Das preußische Gesetz, betreffend die Schließung der öffentlichen Spielbanken zu Wiesbaden, Ems und Homburg, vom 5.3.1868	7
3) Die Initiative der Königlich-Württembergischen Regierung in der Bundesversammlung des deutschen Bundes vom 18.4.1844	8
4) Das Gesetz der Frankfurter Nationalversammlung, betreffend die Schließung der öffentlichen Spielbanken und Aufhebung der Spielpachtverträge, vom 20.1.1849	9
5) Das Gesetz des Norddeutschen Bundes, betreffend die Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken, vom 1.7.1868	10
III) Die Verschärfung der Glücksspielverbote nach dem ersten Weltkrieg	12
1) Die Ausbreitung des Glücksspiels im Gefolge des ersten Weltkrieges	12

Seite

2) Die Verordnung des Oberkommandos Noske vom 19.5.1919 13

3) Die Verordnung des Oberkommandos Noske vom 10.9.1919 14

4) Das Gesetz gegen das Glücksspiel vom 23.12.1919 und die Ausführungsverordnung vom 27.7.1920 15

IV) Die Entwicklung der Spielbanken in der Zeit von 1933 - 1945 17

V) Die Entwicklung der Spielbanken in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik Deutschland 19

1) Rheinland-Pfalz 19

2) Hessen 19

3) Schleswig-Holstein 20

4) Baden-Württemberg 21

5) Bayern 21

6) Niedersachsen 21

7) Berlin 23

8) Nordrhein-Westfalen 24

9) Hamburg 25

10) Saarland 26

11) Bremen 27

B) Der Inhalt des SpielbG NW 29

C) Zuständigkeit des Landes NW zum Erlaß des SpielbG 32

I) Einheitliches Rechtsgebiet oder verschiedene Sachgebiete 32

1) Aufteilung des SpielbG NW 33

a) Vorschriften über die Zulassung 34

b) Bestimmungen über die Spielbankabgabe 35

c) Regelungen über die Stiftung 36

2) Sachzusammenhang 37

a) Auffassung des BVerfG und der Literatur 37

b) Kritik und eigene Meinung 38

Seite

3) Ergebnis 41

II) Vorschriften über die Zulassung 42

1) Bundeskompetenz gemäß Art. 74 Nr. 11 GG: Recht der Wirtschaft (Gewerberecht) 42

a) "erlaubte" Tätigkeit 44

aa) Auffassung des BVerfG und der Literatur 45

bb) Kritik und eigene Meinung 46

aaa) Anknüpfungspunkt § 284 I StGB 47

bbb) Strafgrund des § 284 I StGB 49

(1) Rechtsgüterschutz 50

(a) Vermögen 52

(b) Arbeits- und Wirtschaftsmoral, Sittlichkeit, Wirtschaftsordnung 56

(c) Staatsfinanzen 62

(2) Fehlen der behördlichen Erlaubnis 63

(a) Zweck des § 284 I StGB nach h.M. 63

(b) Eigene Ansicht 64

(aa) historischer Zweck 64

(bb) heutiger Zweck 67

ccc) Ergebnis 69

b) wirtschaftliche Tätigkeit 70

aa) Einwand des BVerfG und der Literatur 70

bb) Kritik und eigene Meinung 72

aaa) Umfang des wirtschaftlichen Bereiches 73

bbb) Vergleich mit dem Aufstellen von Spielgeräten nach § 33 c GewO 73

(1) Unterschied 74

(2) Gemeinsamkeit 77

ccc) Ergebnis 79

Seite

2) Landeskompetenz: Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung 79

a) öffentliche Sicherheit 80

b) öffentliche Ordnung 81

3) Zweck der Zulassungsvorschriften 81

a) Inhalt 84

b) Entstehungsgeschichte 85

c) Zusammenhang mit § 284 I StGB 88

4) Ergebnis 93

III) Regelung der Spielbankabgabe 94

1) Bundeskompetenz gemäß Art. 105 II GG 94

a) übrige Steuer 94

b) Zustehen des Steueraufkommens, Voraussetzungen des Art. 72 II GG 94

c) "Gebrauchmachen" nach Art. 105 II, 72 I GG durch Fortgeltung der §§ 5, 6 SpielbVO 1938/44 95

aa) Art. 123 I GG 96

aaa) Vereinbarkeit mit vorkonstitutionellem Recht 96

bbb) Vereinbarkeit mit dem GG 99

bb) Art. 125 GG 101

aaa) Recht auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung 101

(1) Art. 105 II GG a.F. in bezug auf § 5 I SpielbVO 1938/44 101

(a) Steuer 102

(b) Steuerart 105

(c) Inanspruchnahme der Steuern durch den Bund, Voraussetzungen des Art. 72 II GG 107

(2) Art. 105 II GG a.F. in bezug auf § 5 II 1. Satzteil SpielbVO 1938/44 108

(3) Art. 105 II GG a.F. in bezug auf § 5 II 2. Satzteil SpielbVO 1938/44 109

Seite

(4) Art. 105 II GG a.F. in bezug auf § 6 I SpielbVO 1938/44 — 109

(5) Art. 105 II GG a.F. in bezug auf § 6 II SpielbVO 1938/44 — 109

bbb) Einheitliche Geltung innerhalb mehrerer Besatzungszonen — 110

cc) Vergleich der §§ 5 Abs. 1, Abs. 2 1. Satzteil, 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 mit § 4 SpielbG NW — 110

dd) Ungültigkeit des § 4 Abs. 1 S. 1 Abs. 2 S. 1, 2 SpielbG NW gemäß Art. 31 GG — 113

d) Ergebnis — 115

2) Bundeskompetenz gemäß Art. 105 II, 108 V GG in bezug auf § 4 Abs. 1 S. 2 SpielbG NW — 115

3) Landeskompetenz — 116

IV) Bestimmungen über die "Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen für Wohlfahrtspflege" — 117

1) Zuständigkeit des Landes NW gemäß Art. 30 GG — 117

2) Zuständigkeit der Legislative — 118

D) Zuständigkeit des Landes NW zum Erlaß der Zulassungsvorschriften, sofern sie die Möglichkeit der Erteilung einer Erlaubnis für Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften generell ausschließen — 120

I) Auslegung der Zulassungsvorschriften durch Exekutive und Judikative — 120

II) Bundeskompetenz gemäß Art. 72, 74 Nr. 1 GG: Strafrecht — 121

1) Umfang zur Regelung der Strafverbote in bezug auf Tatbestand und Rechtswidrigkeit — 121

a) Tatbestand — 122

b) Rechtswidrigkeit — 125

2) Funktion der behördlichen Erlaubnis in § 284 II StGB — 128

Seite

a) Kriterien der Unterscheidung zwischen einer tatbestandsausschließenden und rechtfertigenden behördlichen Erlaubnis 129

b) Meinungsstand über den Charakter der behördlichen Erlaubnis in § 284 II StGB 129

aa) Erlaubnis als Rechtfertigungsgrund 130

bb) Genehmigungsmangel als Tatbestandsmerkmal 132

c) eigene Auffassung 134

3) Ergebnis 139

E) Zusammenfassung 140

F) Anhang

Anlage 1 : Preußisches Strafgesetzbuch vom 14.4.1851, Auszug 144

Anlage 2 : Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15.5.1871, Auszug 145

Anlage 3 : Gesetz, betreffend die Schließung der öffentlichen Spielbanken zu Wiesbaden, Ems und Homburg, vom 5.3.1868 146

Anlage 4 : Gesetz, betreffend die Schließung der öffentlichen Spielbanken und Aufhebung der Spielpachtverträge vom 20.1.1849 147

Anlage 5 : Gesetz, betreffend die Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken, vom 1.7.1868 148

Anlage 6 : Gesetz gegen das Glücksspiel vom 23.12.1919 150

Anlage 7 : Bekanntmachung, betreffend Ausführungsvorschriften zu dem Gesetz gegen das Glücksspiel vom 23.12.1919, vom 27.7.1920 152

Anlage 8 : Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14.7.1933 153

Anlage 9 : Verordnung über öffentliche Spielbanken vom 27.7.1938 155

Anlage 9a : Verordnung über öffentliche Spielbanken vom 31.1.1944 157

		Seite
Anlage 10	: Schleswig-Holsteinisches Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14.7.1933, vom 23.3.1949	158
Anlage 11	: Gesetz über das Verbot der Zulassung öffentlicher Spielbanken in Württemberg-Baden vom 14.1.1952	159
Anlage 12	: Niedersächsisches Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 25.7.1973	160
Anlage 12a	: Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 4.3.1977	161
Anlage 13	: Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank in Berlin vom 13.4.1973	162
Anlage 14	: Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein Westfalen vom 19.3.1974	164
Anlage 14a	: Änderung des SpielbG NW vom 21.12.1976	166
Anlage 14b	: Änderung des SpielbG NW vom 11.7.1978	167
Anlage 14c	: Änderung des SpielbG NW vom 16.12.1981	168
Anlage 14d	: Änderung des SpielbG NW vom 24.11.1982	169
Anlage 15	: Hamburgisches Gesetz über die Zulassung einer Spielbank vom 24.5.1976	170
Anlage 16	: Saarländisches Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 25.2.1970	172
Anlage 17	: Bremisches Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank vom 20.2.1978	173

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
Abs. ... S. ...	Absatz ... Satz ...
a. F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl/BGl	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar
BT	Besonderer Teil
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
ders.	derselbe
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DStrZ	Deutsche Strafrechtszeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
Einl.	Einleitung
f., ff.,	folgende, fortfolgende
Fußn.	Fußnote
GA	Goltdammers Archiv für Strafrecht
GastG	Gaststättengesetz

GewA	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggfls.	gegebenenfalls
GS	Gesetzsammlung
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
h. M.	herrschende Meinung
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
Jus	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
LK	Leipziger Kommentar
LOG	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung
LV	Landesverfassung
MBl	Ministerialblatt
MDR	Monatschrift für Deutsches Recht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NW	Nordrhein-Westfalen
o.g.	oben genannt
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RAO	Reichsabgabenordnung
Rdn.	Randnummer
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
S.	Seite
SK	Systematischer Kommentar
sog.	sogenannt
SpielbG	Spielbankgesetz
SpielbVO	Spielbankverordnung
StGB	Strafgesetzbuch

StGH	Staatsgerichtshof
StuW	Steuer und Wirtschaft
u. a.	unter anderem; und andere
Urt.	Urteil
u. U.	unter Umständen
v.	von, vom
VD	Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZStrW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert	Allgemeines Verwaltungsrecht, Heidelberg, 1982
Amelung, Knut	Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft, Frankfurt, 1972
Arndt, Adolf	Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der gewerbsmäßigen Veranstaltung von Geldgewinnspielen nach § 33 d der Gewerbeordnung, in GewA 1971, 73 ff
Astl, Josef Rathleff, Ernst Otto	Das Glücksspiel, Sammlung der geltenden Bestimmungen für Glücksspiele, Lotterien, Ausspielungen und andere Spiele, Frankfurt am Main/ Berlin, 1965
Aubin, Bernhard Kummer, Heinz Schroth, Hans-Jürgen Wack, Peter	Die rechtliche Regelung der Glücksspiele und Spielautomaten in europäischen Ländern, Stuttgart, 1981
Badura, Peter	Das Verwaltungsmonopol, Berlin, 1963
Baumann, Jürgen	Strafrecht, Allgemeiner Teil, 8. Auflage, Bielefeld, 1977
Becker, Enno Riewald, Alfred Koch, Carl	Reichsabgabenordnung, Kommentar, Band I, 9. Auflage, Köln/Berlin/ Bonn/München, 1963
Berg, Wilfried	Verbot und Erlaubnismöglichkeit für Glücksspiele in geschlossenen Gesellschaften in: GewA 1976, 249 ff
	Berufsfreiheit und verbotene Berufe in: GewA 1977, 249 ff
	Zur Konkurrenz zwischen öffentlichen Spielbanken und privaten Glücksspielvereinen in: GewA 1977, 277 f
	Gewerbefreiheit und Handwerksmonopol in: GewA 1982, 73 ff

Bleckmann, Albert	Zum materiellrechtlichen Gehalt der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes in: DÖV 1983, 129 ff
Bockelmann, Paul	Strafrecht, Allgemeiner Teil, 3. Aufl., München 1979
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz, bearbeitet von J. Abraham u.a., Hamburg 1950 ff zit.: Verfasser in BK, Art.... Anm.... o. Rdn....
Conte Corti, Egon	Der Zauberer von Homburg und Monte Carlo, Leipzig, 1932
Dreher, Eduard Tröndle, Herbert	Strafgesetzbuch und Nebengesetze 40. Aufl., München 1981
Drews/Wacke/ Vogel/Martens	Gefahrenabwehr, Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, Zweiter Band, 8. Auf., Köln/Berlin/Bonn/München, 1977
Engels, Dieter	Hausbesetzung ist kein Hausfriedensbruch, in: Demokratie und Recht 1981, S. 293 ff
Epple, Fritz	Das strafbare Glücksspiel, Juristische Dissertation, Tübingen, 1932
Fischer, Klaus	Faites votre jeu, Geschichte der Spielbank Baden-Baden, Baden-Baden, 1975
Fröhler, Ludwig Kormann, Joachim	Kommentar zur Gewerbeordnung, Heidelberg, 1978
Frohm, Georg	Die Verfügung über die Zuwendungen (Tronc) bei den Spielbanken der BRD als arbeitsrechtliches Problem, Juristische Dissertation, Hamburg 1970
Fuhr, Eberhard	Kommentar zur Gewerbeordnung, Stand 17. Ergänzungslieferung, 1965
Geller-Kleinrahm- Fleck	Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Aufl., Göttingen, 1963
Gerland, Heinrich B.	Deutsches Reichsstrafrecht, Ein Lehrbuch, 2. Aufl., Berlin und Leipzig, 1932

Göhler, Erich	Das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch, in NJW 1974, 825 ff
Götz, Volkmar	Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., Göttingen 1977
Goldmann, Heinz Gerd	Die behördliche Genehmigung als Rechtfertigungsgrund, Juristische Dissertation, Freiburg, 1967
Hassemer, Winfried	Theorie und Soziologie des Verbrechens, Frankfurt, 1973
Herfarth, Fritjof	Spielbank und Glücksspiel, Juristische Dissertation, Mainz, 1953
Huber, Ernst Rudolf	Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, 2. Aufl., Hamburg, 1939
Illing, Rudolf	Die Rechtsnatur der Spielbankabgabe, Juristische Dissertation, Kiel, 1955
Jäger, Herbert	Strafgesetzgebung und Rechtsgüterschutz bei Sittlichkeitsdelikten, Stuttgart, 1957
Jellinek, Walther	Die Spielbankabgabe, Rechtsgutachten, Heidelberg, 1952
Jeschek, Hans-Heinrich	Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil, 3. Aufl., Berlin, 1978
Kääb	Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14.7.1933, in: Pfundtner, H. - Neubert, R. Das neue deutsche Reichsrecht, Band III, I b Nr. 11 Berlin
Klenk, Friedrich	Der Lotteriebegriff in straf- und steuerrechtlicher Sicht, in: GA 1976, 361 ff
Kraus, Kristian	Das Buch der Glücksspiele, München, 1966
Kriegsmann	Das Glücksspiel in: Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts, Besonderer Teil, VI. Band, Berlin, 1907. S. 375 ff zit.: Kriegsmann VD BT 1907, 375 ff

Kuse, Heinrich Wilhelm	Steuerrecht, Allgemeiner Teil, Studienbuch, 3. Aufl., München 1973
Küchenhoff, Erich	Zur Strafbarkeit von Hausbesetzungen, in: Demokratie und Recht 1981, 300 f
Kummer, Heinz	Das Recht der Glücksspiele und der Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg/Hamburg, 1977
Lackner, Karl	Strafgesetzbuch mit Erläuterungen, 14. Aufl., München,1981
Landmann-Rohmer	Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, Band I Gewerbeordnung, 13. Aufl., Stand Januar 1980, München
Lange, Richard	Das Glücksspielrecht - ein Stück steckengebliebener Strafrechtsreform, in: Festschrift für Eduard Dreher zum 70. Geburtstag, S. 573 ff
	Ordnungswidrigkeiten als Vergehen, in: GA 1953, 3 ff
Larenz, Karl	Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 4. Aufl., Berlin-Heidelberg-New York, 1979
Leibholz, G. Rinck, H. J.	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 6. Aufl., Köln, 1979
Leipziger Kommentar	Strafgesetzbuch, 9. Aufl., herausgegeben von Baldus und Willms, Dritter Band: §§ 263-370; Register, Berlin-New York, 1977 zit.: Heimann-Trosien LK, 9. Aufl., § .. Rdn. ...
	10. Aufl., herausgegeben von Jeschek, Ruß und Willms, 20. Lieferung §§ 284 - 302 a Berlin-New York, 1980 zit.: von Bubnoff LK 10. Aufl., § .. Rdn. ...

Maunz, Theodor Dürig, Günter Herzog, Roman Scholz, Rupert	Grundgesetz, Kommentar, Band II, Art. 20 - 91 b, Stand September 1980, München
	Band III, Art. 92 - 146, Stand September 1981, München zit.: z.B. Maunz in Maunz-Dürig, Komm. z. GG, Art. ... Rdn. ...
Maurach, Reinhart	Deutsches Strafrecht. Allgemeiner Teil, 4. Aufl., Karlsruhe 1971
	Deutsches Strafrecht, Besonderer Teil, 5. Aufl., Karlsruhe 1969
Maurach, Reinhart Schroeder, Friedrich-Christian	Strafrecht, Besonderer Teil, Teilband 1, 6. Aufl., Heidelberg - Karlsruhe, 1977
Maurach, Reinhart Zipf, Heinz	Strafrecht, Allgemeiner Teil, Teilband 1, 5. Aufl., Heidelberg-Karlsruhe, 1977
Mayer, Helmuth	Strafrecht, Allgemeiner Teil, Stuttgart und Köln, 1953
Mayer, Max Ernst	Der allgemeine Teil des deutschen Strafrechts, 2. Aufl., Heidelberg, 1923
Mayer, Otto	Deutsches Verwaltungsrecht, Band I, 3. Aufl., 1924
Mergen, Armand	Spiel mit dem Glück, Hamburg/Heidelberg, 1976
Meyer, Gerhard	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, Bochum, 1983
Mezger, Edmund Blei, Hermann	Strafrecht, II, Besonderer Teil Ein Studienbuch, 8. Aufl., München und Berlin, 1964
Michel, Elmar Kienzle, Werner	Das Gaststättengesetz, Kommentar, 6. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München, 1973
Müller, Wolfgang	Das Glücksspiel in kriminalsoziologischer Betrachtung, in: Strafrechtliche Abhandlungen, Heft 389, Breslau, 1938
Nettmann, Adolph Leo	Die Intraden der Aachener Spielbank, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Dissertation, Köln, 1922

Ostendorf, Heribert	Die strafrechtliche Rechtmäßigkeit rechtswidrigen hoheitlichen Handelns, in: JZ 1981, 165 ff
Pepperhoff, Ernst	Glücksspiel und Lotterie in Rechtsprechung und Literatur, Juristische Dissertation, Göttingen, 1920
Peters, Hans	Lehrbuch der Verwaltung, Berlin/Göttingen/Heidelberg, 1949
Peters, Karl	Beschränkung der Tatbestände im Besonderen Teil, in: ZStrW 77 (1965), S. 470 ff
Preisendanz, Holger	Strafgesetzbuch, Lehrkommentar, 30. Aufl., Berlin, 1978
Reuss	Wirtschaftsverwaltungsrecht I in: M. von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, neu herausgegeben von C.H. Ule, Band VIII, Erster Halbband, Köln-Berlin-Bonn-München, 1963
Rönnberg, Wilhelm	Das Reichs- und Landeslotterie- und sonstige Glücksspielstrafrecht, Rostock, 1907
Roth, F.W.E.	Geschichte und historische Topographie der Stadt Wiesbaden im Mittelalter und der Neuzeit, Wiesbaden, 1883
Roxin, Claus	Sinn und Grenzen staatlicher Strafe, in: Jus 1966, 377 ff
Rudolphi, Hans-Joachim	Die verschiedenen Aspekte des Rechtsgutsbegriffs, in: Festschrift für Richard M. Honig, S. 151 ff
Rudolphi, Hans-Joachim Horn, Eckhard Samson, Erich	Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band I, Allgemeiner Teil (§§ 1-79 b), 3. Aufl., Frankfurt/Main, 1982
	Band II, Besonderer Teil (§§ 80-358), 2. Aufl., Frankfurt/Main, 1982 zit.: z.B. Rudolphi in SK StGB § ... Rdn. ...

Sauer, Wilhelm	Kriminalsoziologie, Band I Berlin-Grunewald, 1933
	System des Strafrechts, Besonderer Teil, Köln-Berlin, 1954
Schall, Hero	Die Schutzfunktionen der Strafbestimmung gegen den Hausfriedensbruch, Berlin, 1974
Schiffer, Eugen	Zur Lehre vom Glücksspiel, in: Der Gerichtssaal, Band 51 (1895), 184 ff
Schmidt, Eberhard	Das Gesetz gegen das Glücksspiel vom 23. Dez. 1919, in: ZStrW 41, 609 ff
Schmidt, F.H.	Automatenrecht, Köln/Berlin, 1952
Schmidt-Bleibtreu, Bruno Klein, Franz	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Neuwied/Darmstadt, 1980
Schmitt, Rudolph	Strafrechtlicher Schutz des Opfers vor sich selbst? in: Festschrift für Reinhart Maurach zum 70. Geburtstag, S. 113 ff
Schmölders, Günter	Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, in: Gerloff, Wilhelm - Neumark, Fritz, Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Zweiter Band, Tübingen, 1956, S. 636 ff Zit.: Schmölders in Handbuch der Finanzwissenschaft, S. ...
Schneider, Hans	Werbesendungen der Rundfunkanstalten als Gegenstand eines Bundesgesetzes? in: NJW 1965, 937 ff
Schoenhardt, Carl	Alea, Stuttgart, 1885
Schönke, Adolf Schröder, Horst	Strafgesetzbuch, Kommentar, 21. Aufl., von Theodor Lenckner Peter Cramer, Albin Eser, Walter Stree, München, 1982
Schuster, Heinrich M.	Das Spiel, seine Entwicklung und Bedeutung im deutschen Recht, Wien, 1878
Seelig, Ernst	Das Glücksspielstrafrecht, Graz, 1923

Sieghardt, Rudolf	Die öffentlichen Glücksspiele, Wien, 1899
Stober, Rolf	Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Köln, Tübingen 1980
Tipke, Klaus	Steuerrecht, 8. Aufl., Köln, 1981
Uber, Giesbert	Freiheit des Berufs, Hamburg, 1952
Utsch, Friedrich Wilhelm	Erscheinungsformen und Strafzumessung bei der Deliktsgruppe des verbotenen Glücksspiels, Freiburg, 1953
von Liszt, Franz Schmidt, Eberhard	Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 25. Aufl., Berlin und Leipzig, 1927
von Mangoldt, Hermann Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz, Band II, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt, 1966
von Münch, Ingo	Besonderes Verwaltungsrecht, Bearbeitet von Peter Badura u.a. 6. Aufl., Berlin/New York, 1982 zit.: Badura in von Münch, Bes. Verwaltungsrecht, S. ...
	Grundgesetz-Kommentar, Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister), unter Mitarbeit von Ekkehard Bauer u.a. 1. Aufl., München, 1978 zit.: z.B. Broß in von Münch, GG, Art. ... Rdn. ...
Walter, Hannfried	Spielbankabgabe und Finanzverfassung, in: StuW 1972, 225 ff
Weber-Fas, Rudolf	Grundzüge des allgemeinen Steuerrechts der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, 1979
Weiß	Das Gesetz gegen das Glücksspiel, in: DStrZ 1920, 28 ff
	Über Glücksspiel, Spielklubs und öffentliche Spielbanken, Berlin 1919
Weiser, Erich	Begriff, Wesen und Formen des strafbaren Glücksspiels, Leipzig, 1930

Welzel, Hans	Das deutsche Strafrecht, 11. Aufl., Berlin, 1969
	Zur Abgrenzung des Tatbestandsirrtums vom Verbotsirrtum in: MDR 1952, 584 ff
Wessels, Johannes	Strafrecht, Allgemeiner Teil, 8. Aufl., Heidelberg/Karlsruhe, 1978
Wettling, Hans	Spielklubs und Spielbanken, in: GewA 1978, 361 ff
Wilda	Die Lehre von dem Spiel aus dem deutschen Rechte neu begründet, in: Zeitschrift für deutsches Recht und deutsche Rechtswissenschaft, Zweiter Band, Zweites Heft, Leipzig, 1939
Willenberg, Hans	Das große Spiel, Heidelberg/Hamburg, 1977
Wolf, Bernhard	Zur strafrechtlichen Problematik des Glücksspiels, Juristische Dissertation, Hamburg, 1972
Wolff, Hans-J. Bachof, Otto	Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., München, 1974
	Verwaltungsrecht III, 4. Aufl., München 1978
Zink, Wolfgang	Spielbanken in Deutschland, Juristische Dissertation, Mainz, 1970
Zuleeg, Manfred	Eingriffe in Gewerbebetriebe durch verwaltungspolizeiliche Maßnahmen, in: Wirtschaft und Verwaltung 1978, 208 ff

A) Geschichte der Glücksspielverbote und der Spielbanken in Deutschland

I) Die Entwicklung von der Spielfreiheit der Germanen bis zu den Glücksspielverboten des Reichsstrafgesetzbuches

1) Die Spielfreiheit der Germanen

Im Unterschied zum römischen Recht[1] herrschte nach deutschem Recht ursprünglich eine völlige Spielfreiheit. Dabei spielten die Germanen nicht nur um ihr Gut, sondern sogar um die Freiheit und das Leben. Das Spiel bedeutete wie der Kampf mit Menschen, Tieren und Naturelementen nur eine Möglichkeit, den Mut zu erproben.[2]

2) Die ersten Spielbeschränkungen

Die Spielfreiheit begann vom 13. Jahrhundert an in gewissen Richtungen eingeschränkt zu werden, als die Menschen nicht mehr allein aus Freude am Wagnis spielten, sondern auch und vor allem, um den notwendigen Lebensbedarf durch Spielgewinne zu sichern. An die Stelle der bisherigen Spielkühnheit trat mehr und mehr die "Gewinnsucht". Das Spiel verließ Haus und Hof und hielt Einzug in Spielbuden auf öffentlichen Plätzen und in Wirtshäusern. Einige Städte errichteten sogar besondere Spielhäuser und verfolgten damit allein den Zweck, die öffentlichen Einkünfte zu vermehren.[3] Die

---

1) vgl. insoweit Schoenhardt, Alea

2) Schuster, Das Spiel und seine Entwicklung und seine Bedeutung im deutschen Recht, S. 30 ff.

3) Schuster, aaO, S. 163; Wilda, Die Lehre von dem Spiel, S. 156

ersten Spielbeschränkungen bildeten sich in zahlreichen Stadtrechten, Hofrechten und Weistümern aus.[1] Im 15. und 16. Jahrhundert kam es dann in den Territorien und Reichsstädten zum Erlaß landesherrlicher Normen gegen das Spiel. Bekannt sind vor allem die Württemberger Landesordnung von 1495, das Edikt Joachims II von Brandenburg von 1565, die sächsische Polizei- und Kleiderordnung von 1612 und die Bayrische Landesordnung von 1616.[2] Da man sich in den einzelnen Orten, Territorien und Reichsstädten offenbar von zeitweiligen Eindrücken und Umständen leiten ließ, fielen die Spielverbote äußerst unterschiedlich aus. So wurden gewisse Spielarten verboten[3] oder das hohe Spielen[4] oder das Spielen auf Borg[5]. Ferner gab es örtliche[6] und zeitliche[7] Beschränkungen des Spieles. Die verschiedenen Arten waren häufig noch in irgendeiner Form miteinander kombiniert. Nur soweit man den Auswüchsen des Spieles nicht Herr zu werden schien, half man sich - ausnahmsweise - mit einem allgemeinen Spielverbot.[8] Allerdings zeichnete sich eine Tendenz ab: Während zu Anfang des 14. Jahrhunderts das Spielen noch grundsätzlich erlaubt war und die Spielverbote die Ausnahme bildeten, wurde später das Verbot der Spiele zur Regel

---

1) Seelig, Das Glücksspielstrafrecht, S. 8
2) Seelig, aaO, S. 10; Wilda, aaO, S. 158
3) Schuster, aaO, S. 152
4) Wilda, aaO, S. 160; Schuster, aaO, S. 153 f.
5) Wilda, aaO, S. 162
6) Schuster, aaO, S. 160, 163 f.
7) Seelig, aaO, S. 9
8) Schuster, aaO, S. 165; Wilda, aaO, S. 163

und nur einige waren noch gestattet.[1] Ein ausdrückliches Verbot der Glücksspiele existierte dabei noch nicht. Wohl zählten das Würfel- und später das Kartenspiel meist zu den verbotenen. Mitunter wurde jedoch auch das Kegel- und Schachspiel bei Überschreitung bestimmter Einsätze untersagt.[2]
Der Zweck der Spielbeschränkungen bzw. -verbote bestand darin, das Spiel innerhalb seiner natürlichen Grenzen zu halten[3] und ein dem Wohlstand und der Sittlichkeit gefährliches Spiel zu verhindern.[4] Als gefährlich galten solche Spiele, die darauf angelegt waren, die Gewinnsucht der Menschen hervorzurufen.[5]

3) Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794

Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 knüpfte an diese Entwicklung an. Danach waren Hasardspiele unerlaubt, "sobald aus der Beschaffenheit der spielenden Personen, des Einsatzes und der übrigen Umstände erhellt, daß selbige aus Gewinnsucht gespielt werden" (§ 1298). Wer bei solchen Hasardspielen die Bank machte (§ 1300), mitspielte (§ 1301) oder als Wirt verbotene Spiele duldete (§ 1304), wurde bestraft. Das gewerbsmäßige Spielen (§ 1303), die Mitwirkung des Wirtes zur Verheimlichung des Spieles (§ 1305) und der Rückfall (§ 1306) wirkten straferhöhend.

---

1) Schuster, aaO, S. 158
2) Seelig, aaO, S. 9
3) Wilda, aaO, S. 165
4) Schuster, aaO, S. 165
5) Wilda, aaO, S. 166

4) Das Preußische Strafgesetzbuch vom 14.4.1851

Die zahlreichen Entwürfe für ein neues preußisches Strafgesetzbuch, die von 1827 an angefertigt wurden, bewegten sich, auch soweit sie die Glücksspiele betrafen, zunächst hauptsächlich in den Bahnen des Landrechts.[1] Davon ordnete der Entwurf von 1828 (14. Abschnitt, §§ 7 ff) die Glücksspielbestimmungen unter die gemeinschädlichen Verbrechen. Hierbei lag die Erwägung zugrunde, daß die Glücksspiele und ihre Begünstigung keine Rechtsverletzung enthielten, daß sie vielmehr nur bestraft würden, weil sie "bei einem allgemeinen Überhandnehmen die öffentliche Sicherheit gefährden und höchst nachteilig auf den Kulturzustand eines Volkes wirken können".[2] Erst bei der Beratung der Entwürfe von 1847 wurde der Antrag gestellt, das allgemeine Spielverbot als eine nicht gerechtfertigte Beschränkung der Freiheit zu beseitigen oder aber bloß als Polizeiübertretung fortbestehen zu lassen. Der Entwurf von 1850/51 trug diesem Verlangen Rechnung,[3] und das Preußische Strafgesetzbuch vom 14.4.1851 pönalisierte nur noch das gewerbsmäßige Glücksspiel (§ 266), das Gestalten und Verheimlichen von Glücksspielen durch Inhaber öffentlicher Versammlungsorte (§ 267) sowie das öffentliche "Halten" von Glücksspielen (§ 340 Nr. 11).[4]

---

1) Schiffer, Der Gerichtssaal, Band 51, 184 ff (206)

2) Motive Band IV S. 201, zit. nach Kriegsmann VD BT 1907, 375 ff (376 Anm. 25)

3) Schiffer, aaO, S. 206, 207

4) GS S. 101; siehe auch Anlage 1

5) Das Reichsstrafgesetzbuch vom 15.5.1871

Das Reichsstrafgesetzbuch vom 15.5. 1871 schloß sich dem im wesentlichen an (§§ 284, 285, 360 Ziff. 14).[1] Es brachte allerdings eine weitere Lockerung, indem es das Halten von öffentlichen Glücksspielen nur insoweit unter Strafe stellte, als es unbefugt ausgeübt wurde (§ 360 Ziff. 14 a.F.).

II) Die Entwicklung der Spielbanken und der Spielbankverbote im 18. und 19. Jahrhundert

1) Die Konzessionierung der Spielbanken in zahlreichen Kur- und Badeorten

Das Glücksspiel lebte gleichwohl vor allem in den Kur- und Badeorten auf, als es bei den höheren Gesellschaftskreisen mehr und mehr in Mode kam, während des Sommers für einige Wochen oder Monate zur Erholung in ein Bad zu reisen und sich dort auch beim Spiel zu vergnügen.[2] Anfang des 18. Jahrhunderts erhielten in den meisten Kur- und Badeorten einige Gastwirte das Recht, in ihren Räumen Spieltische aufzustellen. Später ging man dazu über, eine öffentliche Spielbank zu konzessionieren und gleichzeitig das Spiel in den Gasthöfen zu verbieten, um eine höhere Pacht zu erzielen und die polizeiliche Aufsicht zu erleichtern.[3] Der Magistrat in Aachen, der die Hasardspiele wiederholt verboten hatte, erteilte 1764 eine Konzession zum Betreiben einer Spielbank, nachdem er von den "hohen Standespersonen", die in Aachen zur Erholung weilten,

---

1) RGBl S. 127; siehe auch Anlage 2

2) Kraus, Das Buch der Glücksspiele, S. 76 f.

3) Roth, Geschichte und historische Topographie der Stadt Wiesbaden im Mittelalter und der Neuzeit, S. 632; Fischer, Faites votre jeu, S. 22

"sehr öfter und inständigst ersucht worden (war), das vorhin verbottene Pharaonspiel oder sogenannte Banque zu ihrem etwaigen Amüsement auf eine sichere Art zu erlauben".[1]

Ihre eigentliche Bedeutung erlangten die Spielbanken indes erst, als auch in Deutschland das Roulette-Spiel eingeführt wurde. Erfinder und genaues Entstehungsjahr der Roulette (wörtlich: Rädchen) sind nicht bekannt. Fest steht lediglich, daß sie auf ein Gerät zurückzuführen ist, mit dem der französische Mathematiker und Philosoph Blaise Pascal (1623-1662) im Rahmen seiner physikalischen Versuche auf dem Gebiet der Wahrscheinlichkeitsrechnung zufällige Zahlenfolgen herbeiführte.[2]

Ab 1782 bot die Spielbank Wiesbaden das Roulette-Spiel an,[3] ab 1809 die Spielbank Baden-Baden.[4] Nachdem in Frankreich zum 1.1.1838 alle Spielbanken geschlossen worden waren, gründeten die französischen Unternehmer in zahlreichen deutschen Städten Spielbanken.[5] So drehte sich seit dem 23.5.1841 auch in Bad Homburg die Roulettekugel.[6] Außerdem bestanden in den vierziger Jahren Spielbanken von größerer Bedeutung in den Badeorten Ems, Cöthen, Kissingen, Wilhelmsbad, Hofgeisweiler, Doberan.[7] Die Spielbanken erhöhten die Attraktivität der Kur- und Badeorte und verschafften einigen wie z.B. Baden-Baden, Bad Homburg und Wiesbaden geradezu einen Weltruf.[8]

---

1) Edikt vom 15.6.1764; entnommen: Nettmann, Die Intraden der Aachener Spielbank, S. 15

2) Kraus, aaO, S. 20 f

3) Roth, aaO, S. 633

4) Fischer aaO, S. 25

5) Seelig, aaO, S. 11

6) Conte Corti, Der Zauberer von Homburg und Monte Carlo, S. 50

7) Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, 6. Band, S. 4481

8) Kraus, aaO, S. 77, 171

2) Das preußische Gesetz, betreffend die Schließung der öffentlichen Spielbanken zu Wiesbaden, Ems und Homburg, vom 5.3.1868

Als Preußen 1866 Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt und Schleswig-Holstein annektierte, gerieten die Spielbankorte Wiesbaden, Ems und Homburg unter preußische Staatsgewalt. Die königliche Staatsregierung führte durch die Verordnung vom 25.6.1867 das preußische Strafrecht in die neuen Landesteile ein. Sie nahm jedoch die Strafbestimmungen über das Glücksspiel aus, um, wie ein Vertreter der Staatsregierung später zum Ausdruck brachte, eine plötzliche Schließung der Spielbanken wegen der wirtschaftlichen Nachteile für die betreffenden Kommunen zu vermeiden.[1] Am 15.2.1868 legte die Staatsregierung dem Preußischen Abgeordnetenhaus aber einen Gesetzentwurf vor, wonach die öffentlichen Spielbanken zu Wiesbaden, Ems und Homburg spätestens am 31.12.1872 geschlossen werden mußten. Mit dem Tag der Schließung sollten ferner die Strafbestimmungen über das Glücksspiel in Kraft treten.[2] Das Abgeordnetenhaus nahm den Gesetzentwurf mehrheitlich an.[3] Die Spielbanken seien, so die Redner in ihren Debattenbeiträgen, nur Stätten der Unsittlichkeit, des Aberglaubens, der Unredlichkeit und der Trägheit, die unsägliches Elend erzeugten, Familienglück ruinierten und zügellose Leidenschaften entfesselten.[4] Auch

---

1) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom 7. November 1867 einberufenen beiden Häuser des Landtages, Haus der Abgeordneten, Jahrgang 1867/68, Dritter Band, S. 1929, 1932

2) Stenographische Berichte ..., aaO, S. 1658

3) Stenographische Berichte ..., aaO, S. 1949

4) Stenographische Berichte ..., aaO, S. 1929

das Herrenhaus, die zweite Kammer des Preußischen Landtages, verabschiedete die Vorlage mit "überwiegender Majorität".[1] Das Gesetz trat am 5.3.1868 in Kraft.[2]

3) Die Initiative der Königlich-Württembergischen Regierung in der Bundesversammlung des deutschen Bundes vom 18.4.1844

Das Bestreben, die Spielbanken zu verbieten, setzte auch auf Bundesebene ein. Am 18.4.1844 stellte die Königlich-Württembergische Regierung in der Bundesversammlung des deutschen Bundes den Antrag, weder die Errichtung neuer Spielbanken zu gestatten, noch bereits erteilte Spielkonzessionen über die jeweils vereinbarte Vertragsdauer hinaus zu verlängern.[3] Der Antrag hatte jedoch schon deswegen keine Aussicht auf Erfolg, weil der Beschluß gemäß Art. 64 der Wiener Schlußakte einstimmig hätte gefaßt werden müssen. Die Länder, in denen Spielbanken bestanden, versagten ihm seine Unterstützung, u.a. mit der Begründung, die Glücksspiele seien von den Badeorten ohnehin nicht zu verbannen, und durch ein Verbot kämen das heimliche Spielen und die damit verbundenen Gefahren wieder auf.[4]

---

1) Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung am 7. November 1867 einberufenen beiden Häuser des Landtages, Herrenhaus, Jahrgang 1867/68, S. 271

2) BGl S. 209; siehe auch Anlage 3

3) Protokolle der Bundesversammlung, Jahrgang 1844, § 114, S. 232 f.

4) Protokolle der Bundesversammlung, Jahrgang 1845, § 325, S. 785 f.

4) Das Gesetz der Frankfurter Nationalversammlung, betreffend die Schließung der öffentlichen Spielbanken und Aufhebung der Spielpachtverträge, vom 20.1.1849

Schon bald nachdem die Frankfurter Nationalversammlung am 18.5.1848 zusammengetreten war, brachten einige Abgeordnete in verschiedenen Petitionen erneut Anträge ein, die Spielbanken in Deutschland abzuschaffen.[1] In der parlamentarischen Debatte sprach sich lediglich ein Abgeordneter ausdrücklich gegen ein Verbot der Spielbanken aus, weil es gegen die persönliche Freiheit verstoße und unzweckmäßig sei.[2] Die Mehrzahl der Redner befürwortete dagegen das Verbot, weil, so z.B. ein Abgeordneter, die Spielbanken Institute seien, "welche die Moralität des Volkes untergraben und ein wahrer Schandfleck sind, welcher die Ehre des deutschen Volkes schwer verletzt" und wodurch Deutschland zu einer "Kloake der Laster" geworden sei.[3] Einige Abgeordnete hielten zwar die baldige Schließung der Spielbanken ebenfalls im Interesse der öffentlichen Sittlichkeit und Wohlfahrt für höchst wünschenswert. Sie bezweifelten aber die Kompetenz der Nationalversammlung, ein entsprechendes Gesetz zu erlassen, und die Stärke der provisorischen Zentralgewalt, es durchzusetzen.[4] Diese Bedenken wischte der Reichsjustizminister selbst kurzerhand beiseite: "Die Grenzen dieses Gesetzgebungsrechtes mögen zweifelhaft sein; ich glaube aber, daß wir jeden

---

1) Verhandlungen der deutschen verfassungsgebenden Reichsversammlung zu Frankfurt am Main, Erster Band, S. 630 f

2) Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, 6. Band, S. 4488

3) Stenographischer Bericht ..., aaO, S. 4491

4) Stenographischer Bericht ..., aaO, S. 4484 f.

Falles competent sind, einen großen Act der öffentlichen Sittlichkeit zu begehen, und ich möchte die deutsche Regierung sehen, welche uns entgegenträte, wenn wir aussprechen, daß keine öffentlichen Spielbanken mehr existieren sollen."[1] "Fast die ganze Versammlung"[2] verabschiedete schließlich das Gesetz mit dem einzigen Artikel: " Alle öffentlichen Spielbanken sind vom 1. Mai 1849 an in ganz Deutschland geschlossen und die Spielpachtverträge aufgehoben."[3] Die Zentralgewalt war jedoch, wie einige Abgeordnete vorausgesehen hatten, zu schwach, um dem Gesetz Geltung zu verschaffen. Selbst der Einsatz von Truppen, wie z.B. in Bad Homburg, brachte nicht den gewünschten Erfolg. Zwar wurde die Spielbank vorübergehend offiziell geschlossen. Aber im "geschlossenen Kreis", zu dem fast jeder Zutritt hatte, wurde das Spiel fortgesetzt. Nach der Auflösung der Nationalversammlung im Sommer 1849 eröffnete die Spielbank Bad Homburg auch wieder den öffentlichen Spielbetrieb.[4]

5) Das Gesetz des Norddeutschen Bundes, betreffend die Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken, vom 1.7.1868

Der Reichstag des Norddeutschen Bundes griff im Oktober 1867, also bereits kurz nach der Gründung, die Petitionen "von Personen aus allen Teilen Norddeutschlands und aus allen Sphären der Gesellschaft" auf, den Bundesstaaten bzw. deren Regierungen zu

---

1) Stenographischer Bericht ..., aaO, S. 4489
2) Stenographischer Bericht ..., aaO, S. 4493
3) Reichsgesetzblatt vom 25.1.1849; siehe auch Anlage 4
4) Conte Corti, aaO, S. 89 ff.

empfehlen, die Spielbanken zu schließen. Er beschloß mit "absoluter Einstimmigkeit", die Petitionen dem Bundeskanzler mit dem Ersuchen vorzulegen, auf die Schließung der Spielbanken sobald wie möglich hinzuwirken.[1] Dieser legte dem Reichstag am 11.6.1868 einen entsprechenden Gesetzentwurf vor,[2] der ihn bereits am 19.6.1868 annahm.[3] Das Gesetz trat am 1.7.1868 in Kraft.[4] Fortan durften öffentliche Spielbanken weder konzessioniert noch geduldet werden. Die bestehenden Spielbanken mußten - in Anlehnung an das preußische Gesetz vom 5.3.1868 - spätestens am 31.12.1872 geschlossen werden.[5] Das Spielbankgesetz des Norddeutschen Bundes wurde nach der Reichsgründung auf einen Teil Süddeutschlands ausgedehnt: auf Hessen südlich des Mains und Württemberg durch die Gründungsverträge[6] und auf Bayern, das zunächst gegen die Übernahme des Spielbankengesetzes Bedenken hatte, durch das Reichsgesetz betreffend die Einführung norddeutscher Gesetze in Bayern vom 22.4.1871.[7] Für Baden unterblieb die Einführung des Spielbankgesetzes wohl mit

---

1) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes, 1. Legislaturperiode, Session 1867, Erster Band, S. 437-439

2) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes, 1. Legislaturperiode, Session 1868, Zweiter Band, Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstages, Nr. 138 S. 464-466

3) Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes, 1. Legislaturperiode, Session 1868, Erster Band, S. 574

4) BGBl S. 367; siehe auch Anlage 5

5) Betroffen davon waren die Spielbanken in Ems, Wiesbaden, Homburg, Nauheim, Wildungen, Pyrmont und Travemünde, Preußen hatte freilich die Spielbanken in Ems, Wiesbaden und Homburg selbst bereits durch das Gesetz vom 5.3.1868 verboten.

6) RGBl 1870, S. 656, 659

7) RGBl S. 87

Rücksicht auf die Spielbank in Baden-Baden. Der Pachtvertrag wurde jedoch nicht mehr verlängert. Die Spielbank mußte ihren Betrieb am 31.10.1872 einstellen.[1)]

III) Die Verschärfung der Glücksspielverbote nach dem ersten Weltkrieg

1) Die Ausbreitung des Glücksspiels im Gefolge des 1. Weltkrieges

Das Glücksspiel breitete sich erneut aus, nachdem der erste Weltkrieg ausgebrochen war. Es trat allerdings, da das öffentliche verboten war, vornehmlich im nichtöffentlichen Bereich auf. Während es in der Vorkriegszeit in Berlin höchstens zehn Spielklubs gegeben hatte, schwoll die Zahl der Neugründungen während des Krieges von Monat zu Monat an. Nach der Novemberrevolution und besonders seit Anfang 1919 entstanden in Berlin sogar fast täglich neue Klubs, in denen Baccarat und Roulette gespielt wurde. Die Klubs bildeten zudem meist nicht mehr wie früher streng geschlossene Gesellschaften, die einem Bedürfnis nach einem geselligen Zusammenschluß bestimmter Gesellschaftskreise entsprungen waren, sondern reine Erwerbsunternehmen, die darauf aus waren, möglichst viele "Mitglieder" aufzunehmen und deren Spielleichtsinn auszubeuten. Ähnlich verlief die Entwicklung auch in anderen Teilen Deutschlands.
Die Steigerung des Spieltriebs beruhte vor allem darauf, daß eine große Geldflüssigkeit und eine allgemeine Unsicherheit über die Entwicklung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse

---

1) Fischer, aaO, S. 64

herrschte. Fast jeder legte seine Wertpapiere in Bargeld an und hob es zu Hause auf, weil man befürchtete, daß die Papiere entwertet und die Banken geplündert würden. Aber da auch das Geld keine Sicherheit gewährte, mißachtete man seinen Wert und verspielte es leichtsinnig an den Spieltischen.[1)]

2) Die Verordnung des Oberkommandos Noske vom 19.5.1919

Die Spielklubs und die dort vorherrschenden Zustände widersprachen indes derart der wirtschaftlichen Not der damaligen Zeit, daß sie besonders in der erwerbstätigen Bevölkerung zunehmend Anstoß erregten. Am 19. Mai 1919 erließ daher das Oberkommando Noske aufgrund des § 9 b des Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 eine Verordnung für den Landespolizeibezirk Berlin, in der er das Fortbestehen aller Spielklubs verbot. Es ermächtigte aber den Polizeipräsidenten von Berlin, einzelnen bestehenden Klubs den Betrieb ausnahmsweise zu erlauben. Die Genehmigung zur Errichtung neuer Klubs behielt sich das Oberkommando selbst vor.[2)]

---

1) Weiß, Über Glücksspiel, Spielklubs und öffentliche Spielbanken, S. 36-46

2) Die Verordnung vom 19.5.1919 hat folgenden Wortlaut:
"Auf Grund des § 9 b des Gesetzes über den Belagerungszustand verbiete ich das Fortbestehen der Spielklubs. Ich ermächtige den Polizeipräsidenten von Berlin als Landespolizeibehörde, die nötigen Anordnungen zur Durchführung dieses Verbotes für den Landespolizeibezirk zu treffen und hierbei einzelnen Klubs, die streng geschlossene Gesellschaften darstellen und alles vermeiden, was nach außen Anstoß erregen könnte, den Klubbetrieb ausnahmsweise zu gestatten. Die Genehmigung zur Eröffnung neuer Spielklubs behalte ich mir vor.
Berlin, den 19. Mai 1919
Das Oberkommando gez. Noske"
entnommen Weiß, aaO, S 116 Anm. 54

3) Die Verordnung des Oberkommandos Noske vom 10.9.1919

In einer Eingabe an das Oberkommando vom 1.9.1919 übte der "Staatskommissar für die Überwachung der öffentlichen Ordnung" Kritik an der Verordnung vom 19.5.1919. Er führte aus, daß ihm die bisherige Praxis, einzelnen Klubs das Glücksspiel freizugeben, anderen das Glücksspiel zu verbieten, nicht wünschenswert erscheine, da es vor allen Dingen in der Bevölkerung nicht den Eindruck voller Gerechtigkeit mache. Es dürfe daher auch kein Unterschied gemacht werden zwischen Klubs, die seit vielen Jahren beständen und solchen, die erst der Kriegs- bzw. Revolutionskonjunktur ihre Gründung verdankten. Der Staatskommissar regte eine Verordnung an, wonach das Glücksspiel ganz allgemein und ausnahmslos in sämtlichen Klubs untersagt werden solle. In seiner Stellungsnahme wies der Polizeipräsident darauf hin, daß das Klubspielverbot weitgehend zu einem Verbot des Glücksspiels überhaupt führe. Man müsse sich aber darüber im klaren sein, daß der Spieltrieb nicht beseitigt werden könne. Deshalb solle sich der Gesetzgeber auf die Dauer allein auf die Bekämpfung der Spielauswüchse konzentrieren. Wegen der "außergewöhnlichen Zeiten" befürwortete der Polizeipräsident dennoch die geplante Verordnung. Sie dürfe aber nur "für einen Zeitraum von vorübergehender Dauer" bestimmt sein.[1] Daraufhin erließ das Oberkommando Noske am 10. Sept. 1919 eine neue Verordnung und verbot das öffentliche Glücksspiel und das Glücksspiel in Vereinen, insbesondere in Klubs, wobei

1) Weiß, aaO, S. 51-56

diesen jede Personenvereinigung gleichgestellt wurde, bei der in irgendeiner Form Spiel- oder Kartengelder erhoben wurden. Es drohte nicht nur den Spielveranstaltern und Inhabern der Spielräume, sondern auch den Spielern Gefängnisstrafe für die Übertretung des Verbotes an.[1)]
Ähnliche Verordnungen bestanden vereinzelt auch außerhalb Berlins.

4) Das Gesetz gegen das Glücksspiel vom 23.12.1919 und die Ausführungsverordnung vom 27.7.1920

Nur kurze Zeit später wurde der Belagerungszustand in Deutschland aufgehoben. Dadurch verloren das Gesetz über den Belagerungszustand und die auf dessen Grundlage ergangenen Verordnungen ihre Wirkung. Der Reichsjustizminister legte daher der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung am 16.12.1919 den Entwurf eines Gesetzes gegen das Glücksspiel vor, um die Bestimmungen des Strafgesetzbuches über

---

1) Die Verordnung vom 10.9.1919 lautet wörtlich:
"Verordnung, betreffend Verbot vom Glücksspiel
Auf Grund des § 9 b des Belagerungszustandsgesetzes vom 4.6.51 wird folgendes verordnet: Das öffentliche Glücksspiel in Vereinen, insbesondere in Klubs, ist verboten. Den Klubs gleich zu erachten ist jede Vereinigung von Personen, bei der Eintrittsgelder, Mitgliederbeiträge, Spiel- oder Kartengelder, wenn auch in verschleierter Form, z.B. als Garderobengeld, als Aufschlag zu Speisen und Getränken oder für Bedienung erhoben werden.
Zuwiderhandlungen werden an Veranstaltern, Teilnehmern und Inhabern der zum Glücksspiel benutzten Räume bestraft. Neben der angedrohten Gefängnisstrafe können diese Räume polizeilich geschlossen werden. Die Verordnung tritt am 15. September in Kraft. Die Verordnung vom 19. Mai wird mit dem 14. September aufgehoben.
Berlin, den 10. September 1919
Der Oberbefehlshaber gez. Noske"
entnommen Weiß, aaO, S. 117 Anm. 59

das Glücksspiel im Wege der ordentlichen Gesetzgebung den "hervorgetretenen Bedürfnissen anzupassen". § 284 I des Entwurfs bedrohte anstelle der bisherigen §§ 285, 360 Ziff. 14 StGB nunmehr denjenigen mit Strafe, der "ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt". Im völligen Gegensatz zur früheren Rechtslage, aber in Anlehnung an die letzte Verordnung des Oberkommandos Noske, stellte § 284 II des Entwurfs die "Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften, in denen Glücksspiele gewohnheitsmäßig veranstaltet werden", dem öffentlich veranstalteten Glücksspiel gleich. Der Entwurf ging damit noch über die Verordnung des Oberkommandos Noske vom 10.9.1919 hinaus, denn jetzt machte sich sogar ein geschlossener Familien- oder Freundeskreis, der sich an jedem Sonnabend mit einem Glücksspiel vergnügte, strafbar, sofern er dazu keine behördliche Erlaubnis besaß. § 284 a des Entwurfs drohte auch den einzelnen Spielern, die sich an einem nicht behördlich erlaubten öffentlichen Glücksspiel im Sinne des § 284 des Entwurfs beteiligten, Strafen an. Diese Bestimmung erschien dem Gesetzgeber notwendig, um erfolgreich gegen die Spielklubs vorgehen zu können. § 285 des Entwurfs pönalisierte statt bisher § 284 StGB das gewerbsmäßige Glücksspiel. Schließlich wurden die Strafen im Vergleich zum alten Recht im Entwurf erheblich verschärft.[1] Bereits am 18.12.1919 fand die Beratung über den Gesetzentwurf in der Nationalversammlung statt. Dabei brachte der Ministerialbeamte, der den Entwurf erläuterte, zum Ausdruck, daß das Gesetz der Wiederherstellung der Volkswohlfahrt diene. Noch am

---

1) Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Band 340, Nr. 1791

gleichen Tag nahmen die Abgeordneten das Gesetz ohne jegliche Diskussion an.[1] Am 23.12.1919 trat es in Kraft.[2] Da das Gesetz keine Bestimmungen darüber enthielt, durch wen und nach welchen Gesichtspunkten die behördliche Genehmigung erteilt werden konnte, war nicht ausgeschlossen, daß - wie bei § 286 StGB - die Verwaltungsbehörden eines jeden Landes in Zukunft nach eigenem Gutdünken das Glücksspiel erlaubten. Wohl deshalb erließ die Reichsregierung am 27.7.1920 eine Ausführungsverordnung zu dem Glücksspielgesetz.[3] Danach durfte die behördliche Erlaubnis zum öffentlichen Glücksspiel "nur für Jahrmärkte, Schützenfeste sowie ähnliche unter freiem Himmel gelegentlich stattfindende Veranstaltungen von vorübergehender Dauer" erteilt werden.

Die Strafbestimmungen sind bis heute weithin noch gültig. Lediglich die §§ 285, 285a StGB wurden durch das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch vom 2.3.1974 aufgehoben.[4]

IV) Die Entwicklung der Spielbanken in der Zeit von 1933 - 1945

Durch das "Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken" vom 14.7.1933[5] wurde freilich wieder eine Rechtsgrundlage für die Errichtung öffentlicher

---

1) Verhandlungen der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung, Stenographische Berichte, Band 331, S. 4151, 4152

2) RGBl S. 2145, 2146; siehe auch Anlage 6

3) RGBl S. 1482; siehe auch Anlage 7

4) RGBl I S. 469, 492 (Nr. 148)

5) RGBl I S. 480/481; siehe auch Anlage 8

Spielbanken in Deutschland geschaffen. Nach § 1 des Gesetzes konnte der Reichsminister des Innern in Kur- und Badeorten, die entweder in den Jahren 1924 bis 1930 eine durchschnittliche Besucherzahl von jährlich mindestens 70 000 Besuchern, darunter 15 % Ausländer aufgewiesen hatten oder in der Nähe einer ausländischen Spielbank lagen, öffentliche Spielbanken zulassen. Das Aufkommen aus den Spielergebnissen war, soweit es nicht nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit dem Spielunternehmer zu belassen war, für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Die Gründe, die zu dem Gesetz geführt hatten, waren sehr vielschichtig. Zum einen lag ihm die Erkenntnis zugrunde, daß in den Jahren vor 1933 das nicht erlaubte Glücksspiel hinter verschlossenen Türen gerade in den Bade- und Kurorten nicht ganz unterbunden werden konnte. Eine behördliche Zulassung von einigen öffentlichen Spielbetrieben sollte die Spiellustigen bestimmen, auf ihre bisher im verborgenen geübte, ständig von Strafe bedrohte Tätigkeit zu verzichten. Man nahm ferner an, es würden sich Spieler, die wegen der Spielmöglichkeit bisher ausländische Bäder aufsuchten, nunmehr zum Besuch der deutschen Kurorte entschließen. Des weiteren sollte einem Mißstand entgegengewirkt werden, der sich daraus ergab, daß das benachbarte Ausland verschiedentlich in unmittelbarer Nähe deutscher Bäder an der Reichsgrenze Spielkasinos lediglich zu dem Zweck gründete, aus dem Spielverbot in Deutschland Vorteile zu ziehen. Außerdem sollten die großen Bäder, in denen eine Spielbank errichtet würde, infolge der zu erwartenden Zunahme des Fremdenverkehrs wirtschaftlich in die Lage versetzt werden, die bisher aus Mangel an Mitteln unterbliebene Ausgestaltung ihrer Einrichtungen und Anlagen vorzunehmen und dabei durch Einstellung neuer Arbeitskräfte zum Abbau der allgemeinen Arbeitslosigkeit

beitragen. Durch die Spielbetriebe sollte ferner eine neue Steuerquelle erschlossen werden. Darüber hinaus sollten aus dem Aufkommen der Spielergebnisse all die Beträge, die den Spielbanken nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit nicht unbedingt belassen werden mußten, abgezweigt und der Allgemeinheit nutzbar gemacht werden.[1] Obwohl mehrere Orte die Voraussetzungen des § 1 SpielbG 1933 erfüllten, ließ der Reichsinnenminister 1933 lediglich die Spielbank in Baden-Baden wieder zu. Nach der Eingliederung Österreichs und Danzigs kamen noch die Spielbanken in Baden bei Wien und in Zoppot hinzu, die, obwohl die Zulassungsvoraussetzungen fehlten, aufgrund von Rechtsverordnungen[2] ihren Betrieb fortführen durften. Alle drei Spielbanken wurden im Laufe des Jahres 1944 geschlossen.

V) Die Entwicklung der Spielbanken in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik Deutschland

1) Rheinland-Pfalz

Nach der Auflösung des Deutschen Reiches konzessionierten die Bundesländer öffentliche Spielbanken. Als erstes Bundesland vergab Rheinland-Pfalz auf der Grundlage des SpielbG 1933 am 25.8.1948 eine Konzession für den Betrieb einer Spielbank in Bad Neuenahr, die im September 1949 auf Bad Dürkheim aus gedehnt wurde.

2) Hessen

Es folgte Hessen, wo im März 1949 eine Spielbank in Bad Homburg und im Oktober 1949 eine Spielbank in Wiesbaden zugelassen wurden.

---

1) Kääb in Pfundtner-Neubert, Das neue deutsche Reichsrecht, Band III, I b Nr. 11 S. 1

2) RGBl I 1940, S. 668, 669

3) Schleswig-Holstein

Die Landesregierung Schleswig-Holstein brachte am 1.3.1949 beim Landtag den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des SpielbG 1933 ein.[1] Danach sollte in Abänderung der restriktiven Zulassungsvoraussetzungen des § 1 Abs. 1 SpielbG 1933 der Innenminister des Landes ermächtigt werden, im Einvernehmen mit dem Finanzminister und dem Minister für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr den Errichtungsort der Spielbank festzulegen. Ferner sollte mit Rücksicht auf die besondere Lage Schleswig-Holsteins ausdrücklich festgelegt werden, "als gemeinnützige Zwecke im Sinne des § 1 Abs. 1 des Gesetzes vom 14.7.1933 gelten die Flüchtlingshilfe, der soziale Wohnungsbau und die Förderung der Berufsausbildung Bedürftiger". In der Begründung des Gesetzentwurfes wies die Landesregierung darauf hin, daß sich die Kur- und Seebäder infolge der Überbelegung mit Flüchtlingen in einer verzweifelten Lage befänden. Hier könnten die Spielbankgewinne sowohl im Interesse der Flüchtlinge wie der betroffenen Kur- und Badeorte nutzbringend verwendet werden. Trotz erheblicher Bedenken stimmten die Abgeordneten schließlich dem Gesetz mehrheitlich zu,[2] weil, so ein Abgeordneter, manches Mal der Zweck die Mittel heilige.[3] Das Gesetz trat am 1.3.1949 in Kraft.[4] Daraufhin wurden am 4.6.1949 die Spielbank Westerland auf Sylt und am 9.6.1949 das Casino Travemünde eröffnet.

---

1) Landtagsvorlage Nr. 192/3

2) Wortprotokoll der 20. Tagung des ersten gewählten Schleswig-Holsteinischen Landtages am 22. und 23. März 1949, S. 74

3) Wortprotokoll ..., S. 56

4) GVBl für Schleswig-Holstein S. 76; siehe auch Anlage 10

4) Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg sind zwei verschiedene Spielbankgesetze einschlägig. Für das Gebiet des ehemaligen Landes Württemberg-Baden gilt das "Gesetz Nr. 3033 über das Verbot der Zulassung öffentlicher Spielbanken in Württemberg-Baden" vom 14.1.1952.[1] Im übrigen Teil Baden-Württembergs, also für das Gebiet der ehemaligen Länder Württemberg-Hohenzollern und Südbaden findet noch das SpielbG 1933 Anwendung. Dort wurden am 1.4.1950 die Spielbank Baden-Baden und am 14.7.1951 als deren Dependance die Spielbank Konstanz eröffnet.

5) Bayern

Bayern konzessionierte ebenfalls auf der Grundlage des SpielbG 1933 im Mai 1955 Spielbanken in Bad Kissingen, Bad Reichenhall und Garmisch-Partenkirchen sowie im April 1957 eine Spielbank in Bad Wiessee. Bereits im November 1949 hatte der seinerzeit staatsrechtlich selbständige Kreis Lindau nach Rücksprache mit der bayrischen Regierung in Lindau am Bodensee eine Spielbank genehmigt.

6) Niedersachsen

Nach mehreren vergeblichen Anläufen[2] brachten auch in Niedersachsen mehrere Abgeordnete aus den Reihen der CDU und SPD am 31.3.1971 erneut einen Gesetzentwurf ein mit dem Ziel der Genehmigung von Spielbanken.[3] Die zuständigen Fachausschüsse legten dem

---

1) Regierungsblatt Württemberg-Baden Nr. 2 vom 31.1.1952, S. 10; siehe auch Anlage 11

2) Plenarprotokolle 6/43 Sp. 4037, 4056; Drucksachen 6/650, 683

3) Drucksache 7/495

Landtag daraufhin den Entwurf eines neuen niedersächsichen Spielbankgesetzes vor.[1] § 1 des Entwurfes ermächtigte den Innenminister, in drei geeigneten Orten den Betrieb je einer öffentlichen Spielbank und in drei weiteren Orten je einen Zweigspielbetrieb zuzulassen. In der parlamentarischen Debatte machten die Befürworter des Gesetzes hauptsächlich geltend, daß Niedersachsen nicht länger auf die wirtschaftlichen und finanziellen Vorteile der Spielbanken verzichten sollte, nachdem fünf andere Bundesländer bereits Spielbanken errichtet hätten und die niedersächsischen Bürger somit ohnehin, wenn sie wollten, spielen könnten. Die Gegner des Gesetzes sahen in der Errichtung von Spielbanken gleichwohl nur einen weiteren Schritt zur Korrumpierung der Gesellschaft. Das Gesetz wurde schließlich erwartungsgemäß angenommen.[2] Es trat am 1.9.1973 in Kraft.[3] Daraufhin wurden an folgenden Orten Spielbanken eröffnet: am 4.1.1975 in Hannover, am 27.3.1975 in Hittfeld, am 1.4. 1975 in Bad Pyrmont, am 26.4.1975 in Bad Harzburg, am 15.1.1976 in Bad Zwischenahn, am 1.4. 1976 in Bad Bentheim. Am 24.6. und 7.9.1976 beantragten zahlreiche Abgeordnete, im Wege der Änderung des Spielbankengesetzes auch auf den ostfriesischen Inseln Norderney und Borkum Spielbanken zuzulassen.[4] Sie begründeten ihre Vorlagen damit, die Spielbanken würden die Anziehungskraft der Inseln noch erhöhen und sich nur positiv auf die Wirtschaftskraft der Kommunen auswirken. In der

---

1) Drucksachen 7/2021, 2063
2) Plenarprotokoll 7/75 Sp. 7704-7728
3) Nieders. GVBl S. 253; siehe auch Anlage 12
4) Drucksachen 8/1733, 1890

Plenarsitzung am 17.2.1977 wurde ohne jegliche Diskussion mit großer Mehrheit die Änderung des Spielbankengesetzes beschlossen.[1] Aufgrund dieser Änderung[2] konnten im Mai 1978 die Spielbank in Norderney und in Borkum eröffnet werden.

7) Berlin

In Berlin brachte die FDP-Fraktion am 18.2.1972 einen Gesetzentwurf über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank ein.[3] Sie begründete ihn damit, die Einrichtung einer Spielbank sei geeignet, in Berlin einen zusätzlichen Anziehungspunkt für Touristen des In- und Auslandes zu schaffen. Darüber hinaus werde die Spielbankabgabe der Stadt weitere wesentliche Vorteile bringen. In der parlamentarischen Debatte wägten die Redner das Für und Wider der Zulassung einer Spielbank kritisch ab. So wurde die Frage aufgeworfen, ob eine Flut im öffentlichen Haushalt die Ebbe in manchen privaten Portemonnaies aufwiege. Wenn aber, so erklärte ein Abgeordneter, sowieso gespielt werde, dann solle auch Berlin daran verdienen. Deshalb wolle man zwar ohne Begeisterung, aber auch ohne kräftigen Widerspruch der Kugel freien Lauf lassen. Der Gesetzentwurf wurde schließlich - entsprechend den Empfehlungen der zuständigen Ausschüsse[4] - mit großer Mehrheit angenommen.[5] Aufgrund des Gesetzes vom 13.4.1973[6] wurde sodann eine Spielbank in Berlin zugelassen und am 1.10.1975 eröffnet.

---

1) Plenarprotokoll 8/58, Sp. 5480
2) Nieders. GVBl S. 71; siehe auch Anlage 12a
3) Drucksache 6/343
4) Drucksache 6/845
5) Plenarprotokoll 6/48 S. 1762-1765
6) GVBl für Berlin S. 646/647; siehe auch Anlage 13

8) Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen legten im Mai/Juni 1971 Abgeordnete aller drei Fraktionen dem Landtag Gesetzentwürfe über die Zulassung von Spielbanken vor.[1] Als Begründung führten sie u.a. an, in fast sämtlichen übrigen Bundesländern würden Spielbanken betrieben oder seien in Vorbereitung. Die Bürger Nordrhein-Westfalens seien mindestens ebenso klug, verständig, tolerant, einsichtig, spielfreudig und spielmündig wie die Bürger anderer Bundesländer.[2] In der Plenarsitzung am 8.9.1971 wurden die Gesetzentwürfe zur Beratung an den Ausschuß für innere Verwaltung überwiesen.[3] Dieser arbeitete einen einheitlichen Gesetzentwurf aus.[4] Dabei standen für ihn, wie der Erläuterung zu entnehmen ist, u.a. folgende Fragen im Vordergrund: Problematik einer Beteiligung der öffentlichen Hand an nichtstaatlichen Spielbanken; unmittelbare und mittelbare Vorteile für die Spielbankgemeinden; Zweckbindung der Spielerträge (Spielbankabgabe, Sonderabgaben, Anteile aus dem Tronc) für gemeinnützige Zwecke; Anforderungen an die staatliche Aufsicht zur Gewährleistung eines korrekten Spielbetriebs, allgemeine Aufsicht, laufende Aufsicht an Ort und Stelle durch die Finanzverwaltung, Sonderkontrollen; typische Gefahren und Fehlerquellen und die Möglichkeit, sie durch entsprechende Rechtsvorschriften zu vermeiden.[5] In der entscheidenden Plenarsitzung[6]

---

1) Drucksachen 7/766, 849, 850
2) Drucksache 7/849
3) Plenarprotokoll 7/25, S. 918 B
4) Drucksache 7/3271
5) Drucksache 7/3271 S. 8
6) Plenarprotokoll 7/96 S. 3850-3859

wiesen die Befürworter des Gesetzes nochmals darauf hin, daß es ihnen letztlich nur, wie ein Abgeordneter es formulierte, "um eine gesetzliche Regelung von Dingen gehe, die in diesem Lande ohnehin geschehen, wenngleich auch einige Kilometer jenseits unserer Landesgrenzen". Erforderlich sei daher eine Absicherung und gemeinnützige Verwendung der anfallenden Gewinne unter einer weitgehenden Aufsicht des Staates. Dabei waren sich die Abgeordneten aber darin einig, daß die Konzessionierung von Spielbanken nicht ins Uferlose gehen dürfe. Rein vorsorglich wurde deshalb der Antrag gestellt, daß die Zahl der Spielbanken auf vier zu begrenzen sei.[1] Die Gegner des Gesetzes blieben dabei, daß die Spielbanken sozialschädliche und unmoralische Einrichtungen seien. Der Gesetzentwurf des Ausschusses wurde schließlich mehrheitlich angenommen, ebenso der Antrag zur zahlenmäßigen Begrenzung.[2] Somit können nach dem Spielbankengesetz vom 19.3.1974[3] in Nordrhein-Westfalen vier Spielbanken zugelassen werden. Zwei wurden bisher eröffnet, am 1.7.1976 in Bad Aachen und am 4.7.1980 in Bad Oeynhausen.

9) Hamburg

In Hamburg legte der Senat am 20.8.1975 der Bürgerschaft einen Gesetzentwurf über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank vor.[4] Die Vorlage wurde damit begründet, daß es durch die Konzentration des Spielbetriebes in einer zugelassenen Spielbank möglich sein werde, das Glücksspiel wirksam zu überwachen und die Spieler vor strafbarer Aus-

---

1) Drucksache 7/3634
2) Plenarprotokoll 7/96 S. 3859
3) GVBl S. 93, 94; siehe auch Anlage 14
4) Drucksache 8/921

beutung zu schützen, die bei einem heimlichen, verbotswidrigen Spielbetrieb unausweichlich wäre. In der Bürgerschaft bestand eine weitgehende Einigkeit über die Zulassung einer Spielbank, allerdings hauptsächlich aus fiskalischen Erwägungen. So erklärte ein Abgeordneter im Hinblick auf die niedersächsische Spielbank Hittfeld vor den Toren Hamburgs, es sei nicht einzusehen, "warum gutes Hamburger Geld in Niedersachsens Kassen rollen soll, wo wir doch auch leere Kassen haben".[1] Und eine andere Abgeordnete meinte, es sei wohl nicht besonders klug, auf die Spielbankabgaben in der augenblicklichen Situation zu verzichten.[2] Die oppositionelle CDU-Fraktion lehnte den Gesetzentwurf schließlich zwar ab, aber nur deshalb, weil insbesondere ihre Forderung, die Ausgestaltung und Ausführung des Gesetzes unter die verstärkte Kontrolle der Bürgerschaft zu stellen, nicht berücksichtigt worden sei.[3] Der Gesetzentwurf wurde dennoch - mit einer geringfügigen Änderung - angenommen.[4] Aufgrund des Gesetzes vom 24.5.1976[5] wurde sodann eine Spielbank in Hamburg zugelassen und am 20.1.1978 eröffnet.

10) Saarland

Im Saarland brachte die FDP/DPS-Landtagsfraktion am 29.6.1967 einen Gesetzentwurf ein, wonach eine Gesellschaft zum Betrieb einer öffentlichen Spielbank

---

1) Plenarprotokoll 8/34 S. 1959 C
2) Plenarprotokoll 8/34 S. 1961 B
3) Plenarprotokoll 8/53 S. 1976 A
4) Plenarprotokoll 8/53 S. 3147 C
5) Hamburgisches GVBl S. 139, 140; siehe auch Anlage 15

zugelassen werden sollte.[1] Das Hauptanliegen der Initiatoren bestand darin, mittels der Spielbankerträge die schlechte Finanzlage des Landes etwas zu verbessern.[2] Die Abgeordneten hatten jedoch einen ungünstigen Zeitpunkt für ihre Vorlage gewählt. Aufgrund eines einige Zeit vorher geschlossenen gerichtlichen Vergleiches mußten nämlich alle Spielkasinos an der Saar, bei denen zweifelhaft war, ob sie Glücks- oder Geschicklichkeitsspiele veranstalteten, zum 31.12.1967 schließen.[3] Der Gesetzentwurf wurde denn auch bereits in erster Lesung mit Stimmenmehrheit abgelehnt.[4] Gut zwei Jahre später, am 16.12.1969, brachte die Landesregierung des Saarlandes einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 1 Abs. 1 SpielbG 1933 ein.[5] Danach sollte der Innenminister ermächtigt werden, im Einvernehmen mit dem Minister für Finanzen und Forsten und dem Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft eine öffentliche Spielbank zuzulassen. Der Gesetzentwurf passierte ohne Debatte die erste,[6] zweite und dritte[7] Lesung. Mit dem Gesetz vom 25.2.1970[8] war somit eine Grundlage zur Genehmigung einer Spielbank geschaffen. Es vergingen allerdings Jahre, bis am 4.4.1979 in Saarbrücken eine Spielbank eröffnet wurde.

11) Bremen

Zuletzt stellte sich auch im Stadtstaat Bremen die Frage nach der Zulassung einer öffentlichen Spiel-

---

1) Drucksache 5/622
2) Plenarprotokoll 5/41, S. 1070
3) Plenarprotokoll 5/41, S. 1071
4) Plenarprotokoll 5/41, S. 1073
5) Drucksache 5/1509
6) Plenarprotokoll 5/78
7) Plenarprotokoll 5/79
8) GVBl S. 262; siehe auch Anlage 16

bank. Der Senat legte der Bürgerschaft am 19.12. 1977 einen entsprechenden Gesetzentwurf vor.[1] In seiner Begründung führte er u. a. an, mit einer Konzessionierung schaffe der Gesetzgeber neben der Möglichkeit, das Glückspiel wirksamer zu überwachen und die Spieler vor strafbarer Ausbeutung zu schützen, auch ein Instrument zur Erschließung neuer Mittel für öffentliche Aufgaben. Bei der allgemeinen Aussprache in der Bürgerschaft[2] kam zum Ausdruck, daß die Abgeordneten mit der Zulassung einer Spielbank vornehmlich finanzielle und wirtschaftliche Vorteile verbanden. Der Gesetzentwurf wurde mit großer Mehrheit angenommen. Aufgrund des Gesetzes vom 20.2.1978[3] wurde sodann eine Spielbank konzessioniert und am 11.1.1980 eröffnet.

Insgesamt bestehen zur Zeit 27 Spielbanken in der Bundesrepublik Deutschland.

---

1) Drucksache 9/683

2) Plenarprotokolle 9/55 S. 3474-3483

3) GVBl der Freien Hansestadt Bremen S. 67, 68; siehe auch Anlage 17

B) Der Inhalt des SpielbG NW

Das Spielbankenrecht gehört zu den juristisch eher unscheinbaren Rechtsmaterien. Vor Beginn der Untersuchung soll deshalb der Inhalt des Spielbankgesetzes NW dargestellt werden:

Das Gesetz vom 19.3.1974[1] sieht vor, daß in Nordrhein-Westfalen vier Spielbanken zugelassen werden können (§ 1). Die Erlaubnis erteilt der Innenminister. Sie ist, damit der Errichtung von Spielbanken nicht unerhebliche Investitionen verbunden sind, für zehn Jahre zu erteilen und kann auf Antrag verlängert werden. Die Erlaubnis kann ferner mit einzelnen Auflagen versehen und mit dem Vorbehalt der Änderung und des Widerrufs erteilt werden (§ 2). Die Vergabe der Erlaubnis erfolgt nur an ein Unternehmen mit einer bestimmten Organisationsform. Gesellschafter eines Unternehmens zum Betrieb einer Spielbank dürfen nur juristische Personen des öffentlichen Rechts oder solche juristische Personen des privaten Rechts sein, deren Anteile ausschließlich juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören. Das Land übernimmt keine Spielbankanteile (§ 3). Das Gesetz beinhaltet ferner die Pflicht des Unternehmers, an das Land eine Spielbankabgabe zu entrichten. Die Höhe der Abgabe beträgt 80 % der Bruttospielerträge, kann aber - etwa während der Anlaufzeit - bis auf 65 % ermäßigt werden. Der Unternehmer ist gleichzeitig von denjenigen Landes- und Gemeindesteuern befreit, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb der Spielbank stehen. Wegen der Befreiung des Unternehmers von den Gemeindesteuern erhält die Spielbankgemeinde einen angemessenen Anteil an der Spielbankabgabe, der durch

---

1) GV NW S. 93;
vgl. Anlage 14

eine Rechtsverordnung näher bestimmt wird. Der dem Land verbleibende Anteil soll über eine Stiftung verwendet werden (§ 4). Das Gesetz regelt weiterhin die staatliche Aufsicht über die Spielbanken. Der Spielbetrieb soll ferner durch eine Spielordnung reglementiert werden mit Bestimmungen über die Spieltage, Spielstunden und die zugelassenen Spiele (§ 5). Der Kreis der Spieler ist insofern begrenzt, als an einer Spielbank nicht spielen darf, wer noch nicht volljährig ist (§ 6). Zuwendungen an die bei einer Spielbank beschäftigten Personen sind verboten, ausgenommen die sog. Troncgelder und die Trinkgelder an das nicht spieltechnische Personal (§ 7). Zuwiderhandlungen des Spielbankunternehmers oder der in einer Spielbank beschäftigten Personen gegen einzelne Gesetzesbestimmungen können mit einer Geldbuße bis zu 10.000,- DM geahndet werden (§ 8). In einem zweiten Abschnitt hat der Gesetzgeber unter dem Namen "Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen für Wohlfahrtspflege" eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet (§§ 9-14). Die Aufgabe der Stiftung besteht ausschließlich darin, die dem Land aus dem Spielbankbetrieb zufließenden Mittel für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke zu verwenden (§ 10). Schließlich hebt das Gesetz das Spielbankverbot vom 1.7. 1868 auf und bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens (§ 15).

Das SpielbG NW wurde in der Folgezeit mehrfach geändert. Im Zuge der Anpassung von Landesgesetzen an die Abgabenordnung vom 16.3.1976[1] wurde § 4 Abs. 1 am 21.12.1976 dahingehend ergänzt, daß die Abgabenordnung und etwaige Ausführungsvorschriften

---

1) BGBl I S. 613

auf die Spielbankabgabe entsprechende Anwendung finden. Außerdem soll das örtlich zuständige Finanzamt vom Finanzminister bestimmt werden.[1] Durch das erste Gesetz zur Funktionalreform vom 11.7.1978 wurde in § 8 Abs. 3 die Zuständigkeit der Kreisordnungsbehörde statt des Regierungspräsidenten begründet.[2] Das Haushaltsfinanzierungsgesetz vom 16.12.1981 brachte für das Haushaltsjahr 1982 in Abänderung des § 4 Abs. 2 S. 4 die Neuerung, daß nicht die gesamte, dem Land verbleibende Spielbankabgabe an die Stiftung abzuführen ist, sondern der Betrag, der im Haushaltsplan 1982 festgelegt ist.[3] Aufgrund des zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes vom 24.11.1982 gilt diese Änderung nunmehr auch für die folgenden Haushaltsjahre.[4]

---

1) GV NW S. 473, 474; vgl. Anlage 14 a
2) GV NW S. 290, 294; vgl. Anlage 14 b
3) GV NW S. 732, 735; vgl. Anlage 14 c
4) GV NW S. 699; vgl. Anlage 14 d

C) Zuständigkeit des Landes NW zum Erlaß des SpielbG

Das Land NW müßte zum Erlaß des SpielbG zuständig sein. Gemäß Art. 30, 70 I GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Das GG weist dem Bund seine Kompetenzen in erster Linie nach Art. 70 Abs. 2 GG durch die Vorschriften über die ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebung zu.[1] Bei der Prüfung, ob die Zuständigkeit der Länder zum Erlaß eines Gesetzes gegeben ist, muß also zunächst untersucht werden, ob das Gesetz in die zur ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung gehörenden Sachgebiete fällt.

I) Einheitliches Rechtsgebiet oder verschiedene Sachgebiete

Ein Gesetz regelt indes nicht immer ein in sich abgeschlossenes, klar umgrenztes Rechtsgebiet. Häufig lassen sich einzelne Teile herauslösen, die ein anderes Sachgebiet betreffen. Die Zuständigkeit des Bundes oder der Länder für den gesamten Gesetzgebungskomplex ist in dem Fall nur gegeben, wenn die einzelnen Teile in einem Sachzusammenhang stehen. Ein solcher Zusammenhang liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor, wenn eine einem Gesetzgeber ausdrücklich zugewiesene Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne daß zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird.[2] So regelte die

---

1) Die Vorschriften regeln aber nicht nur die Kompetenz des Bundes, sondern haben zum Teil auch einen materiell-rechtlichen Gehalt, vgl. Bleckmann, DÖV 1983, 129 ff

2) BVerfGE 3, 407 ff (421)

Reichsärzteordnung neben der Zulassung auch die Ständevertretung und die Berufsgerichtsbarkeit der Ärzte. Das Bundesverfassungsgericht behandelte die Vorschriften über die Berufsgerichtsbarkeit aber als ein begrifflich selbständiges, in sich abgeschlossenes Rechtsgebiet und entschied, insoweit gelte die Reichsärzteordnung als Landesrecht fort. Zur Begründung der Aufteilung des Gesetzes führte es an, die Regelung des berufsgerichtlichen Verfahrens sei sachlich nicht "derart mit dem Zulassungswesen verbunden, daß der erste Gesetzgebungskomplex dem zweiten zugeordnet werden müßte". Die Verbindung zwischen den beiden Normen ergebe sich nicht "aus der Eigenart der zu regelnden Materie".[1] Das Bundesbahngesetz vom 13.12.1951 und das Postverwaltungsgesetz vom 24.7.1953 enthielten Bestimmungen darüber, was gebührenrechtlich zu gelten hat, wenn Bundesbahn und Bundespost gebührenpflichtige Amtshandlungen der Landesbehörden veranlassen. Das Bundesverfassungsgericht erblickte darin eine selbständige Materie, die von der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nicht erfaßt werde. Die Regelungen des Verwaltungsgebührenrechts der Länder seien nicht unerläßliche Voraussetzungen für sinnvolle Bestimmungen über den Betrieb der herkömmlichen Bahn- und Postdienste. Beide Materien ständen selbständig nebeneinander; Regelungen des einen Gegenstandes hingen von Regelungen des anderen nicht ab.[2]

1) Aufteilung des SpielbG NW

Vorab stellt sich daher die Frage, ob das SpielbG NW ein einheitliches Rechtsgebiet umfaßt oder ob es in mehrere selbständige Sachgebiete aufgeteilt

---

1) BVerfGE 4, 74 ff (83-85)
2) BVerfGE 26, 281 ff (300)

werden muß. Das Gesetz könnte in drei Abschnitte aufzuteilen sein.

a) Vorschriften über die Zulassung

Der erste Komplex könnte einmal aus den Vorschriften bestehen, die die Zulassung der Spielbanken regeln. Dazu gehören die Bestimmungen, die die Zulassung von Spielbanken gestatten (§ 1), in Konsequenz dessen das Spielbankverbot vom 1.7.1868 aufheben (§ 15 I)[1], sowie die Zuständigkeit zur Erteilung der Erlaubnis und deren Modalitäten regeln (§ 2). Zum ersten Abschnitt sind ferner jene Vorschriften zu rechnen, die offenbar einen korrekten Spielablauf gewährleisten sollen; denn mit der Zulassung einer Spielbank sollte gleichzeitig auch Vorsorge für einen ordnungsgemäßen Spielbetrieb getroffen werden. In dem Zusammenhang kann zunächst § 3 erwähnt werden, der die Konzessionsvergabe an eine Gesellschaft vorsieht, die unter einem maßgeblichen öffentlichen Einfluß steht. Die Anordnung staatlicher Aufsicht (§ 5 I) ermöglicht eine zusätzliche staatliche Kontrolle über den Spielbetrieb, der wiederum durch eine vom Innenminister zu erlassende Spielordnung im einzelnen geregelt ist (§ 5 II-V). Das Spielverbot für minderjährige Personen trägt dem Gesichtspunkt des Jugendschutzes Rechnung (§ 6). Das Verbot der Annahme von Geschenken (§ 7 I) möchte Unredlichkeiten des Personals ausschließen und gar nicht erst den Anschein der Manipulierbarkeit entstehen lassen. Von dem Verbot ausgenommen sind die sog. Troncgelder (§ 7 II). Dabei handelt es sich um jene international üb-

---

1) Der Landtag NW hatte das Gesetz des Norddeutschen Bundes seinerzeit in das "Gesetz zur Bereinigung des als Landesrecht fortgeltenden ehemaligen Reichsrechts" vom 13.1.1970 (GV NW S. 18, 126) aufgenommen.

lichen Zuwendungen der Spielbankbesucher, die dem Tronc, einem besonders aufgestellten Behälter, zugeführt werden. Die Verwendung erfolgt nach Maßgabe einer vom Innenminister zu erlassenden Tronc-Verordnung (§ 7 II 4-6). Das Verbot betrifft ferner nicht die üblichen Zuwendungen an das nicht spieltechnische Personal, also an die Saaldiener, Garderobenfrauen etc. (§ 7 III). Sie haben auf den Spielbetrieb keinen Einfluß und sind deshalb von vornherein von dem Verdacht der Manipulierbarkeit frei. § 8 will den Verboten nach §§ 5 IV, 6 und 7 I wegen ihrer Bedeutung eine besondere Beachtung verschaffen, indem er für den Fall des Verstoßes eine Geldbuße androht.

b) Bestimmungen über die Spielbankabgabe

Von diesem Normenkomplex können die Bestimmungen unterschieden werden, die sich auf die Spielbankabgabe beziehen (§ 4). Die Abgabe ist an das Land zu entrichten (§ 4 I S. 1). Da sie landesrechtlich geregelt wird, gilt das allgemeine Abgabenrecht nicht unmittelbar (vgl. § 1 Abs. 1 AO 1977). § 4 I S. 2 ordnet deshalb die entsprechende Anwendung der AO an. Die Bestimmung des örtlich zuständigen Finanzamtes durch den Finanzminister (§ 4 I S. 3) soll eine flexible, auch die Belange des Spielbankunternehmers berücksichtigende Regelung gewährleisten. Die Abgabe beträgt grundsätzlich 80 % des Bruttospielertrages. In Ausnahmefällen kann sie ermäßigt werden bis auf 65 %. (§ 4 II S. 1, 2) Diese hohe Gewinnabschöpfung läßt für eine zusätzliche Erhebung der normalen Steuern kaum noch Raum. Der Gesetzgeber hat daher den Spielbankunternehmer von der Entrichtung der Landes- und Gemeindesteuern

befreit. (§ 4 III).[1] Für den Ausfall der Steuereinnahmen der Gemeinden soll der Innenminister im Einvernehmen mit dem Finanzminister eine Ausgleichsregelung schaffen (§ 4 II 3). Soweit die Abgabe dem Land verbleibt, gelangt sie zum Teil in den Landeshaushalt und zum Teil an die Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen für Wohlfahrtspflege. (§ 4 II 4)

c) Regelungen über die Stiftung

Die Vorschriften über die Stiftung bilden, wie auch das Gesetz selbst zum Ausdruck bringt, schließlich ebenfalls eine besondere Gruppe (§§ 9-14). Sie haben zum Inhalt die Errichtung (§ 9), Aufgabe (§ 10) und Organisation (§§ 11-14) der Stiftung. Die Aufgabe besteht darin, die aus dem Spielbankaufkommen zufließenden Mittel für gemeinnützige oder mildtätige Zwecke der Wohlfahrtspflege zu verwenden. Wie die Gelder im einzelnen zu verteilen sind, hat eine Satzung des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales zu bestimmen (§ 10 II). Damit die notwendigen Kosten für die Verwaltung der Stiftung gering gehalten werden, darf keine Person durch Verwaltungsausgaben, die den Zwecken der Stiftung fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden (§ 10 III 2). So sollen die Aufwendungen für die Mitglieder des Stiftungsrats keine Belastung des Stiftungsvermögens mit sich bringen. Die Mitglieder sind ehrenamtlich tätig und können nur den Ersatz ihrer notwendigen Auslagen beanspruchen (§ 12 III). Aus Gründen eines geringen

---

1) Die Befreiung von den Bundessteuern war ihm naturgemäß versagt. Sie ergibt sich aus § 6 I Spielb VO 1938/44 (vgl. unten S. 96). Statt der Steuern erhält der Bund einen Anteil an der Spielbankabgabe (vgl. das "Verwaltungsabkommen über die Zahlung von Ausgleichsbeträgen bei dem Betrieb von Spielbanken", abgedruckt bei Vogels/Mittelstaedt/Müller, Das Landesrecht in Nordrhein-Westfalen, D II 16)

Verwaltungsaufwands werden auch die beiden Mitglieder des Stiftungsvorstandes vom Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales benannt (§ 13 I). Sie sollen die im Stiftungsvorstand erforderlichen Geschäfte ohne Vergütung und Ersatz ihrer Auslagen ausführen.

2) Sachzusammenhang

Die drei Gesetzeskomplexe bildeten eine organische Einheit, wenn sie durch einen Sachzusammenhang miteinander verknüpft werden.

a) Auffassung des BVerfG und der Literatur

Das Bundesverfassungsgericht qualifizierte in einem Beschluß vom 18.3.1970 das SpielbG 1933 und die SpielbVO 1938/44 als eine selbständige, in sich abgeschlossene Rechtsmaterie. Es nahm dabei zu der Frage Stellung, ob § 7 SpielbVO 1938/44, der ähnlich wie § 7 SpielbG NW die Zuwendungen an die bei einer Spielbank beruflich beschäftigten Personen regelte, eine in sich abgeschlossene Bestimmung sei. Das Gericht vertrat die Auffassung, die Vorschrift stehe in einem derart engen Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen der Verordnung und des Spielbankengesetzes von 1933, daß sie nicht als begrifflich selbständige und in sich abgeschlossene Rechtsmaterie angesehen werden könne. Eine solche Materie sei vielmehr nur das Spielbankenrecht insgesamt.[1] Allerdings hob es, etwas widersprüchlich, an anderer Stelle den Komplex der Zulassung von dem der Spielbankabgabe ab. Es

1) BVerfGE 28, 119 ff (145)

meinte zwar, der Zweck der Zulassung gebiete es, "die Konzessionierung des Betriebes einer Spielbank mit allen Bedingungen und Auflagen als Einheit zu verstehen". Ausdrücklich ließ es in dem Zusammenhang aber offen, ob auch die Vorschriften über die Spielbankabgabe in einem untrennbaren Zusammenhang mit der Konzessionierung der Spielbank stehen.[1)]

Auch in der Literatur wird in bezug auf das SpielbG 1933 und die SpielbVO 1938/44 die Meinung vertreten, sie seien insgesamt als ein einheitliches Rechtsgebiet anzusehen, weil die zugrundeliegenden Leitgedanken dem gesamten Spielbankrecht gemeinsam sein spezifisches Gepräge gäben. Der Grundgedanke sei einmal die beschränkte Zulassung von Spielbanken in der Erkenntnis, daß es besser sei, das Glücksspiel zu kontrollieren als es völlig zu unterdrücken. Ein Teil der Vorschriften trage diesem Gedanken Rechnung. Die andere Grundidee sei die größtmögliche Verwendung der Bruttospielerträge und des Troncaufkommens für gemeinnützige Zwecke und spiegele sich in den übrigen Vorschriften wider.[2)]

b) <u>Kritik und eigene Meinung</u>

Bei dem Erlaß des SpielbG 1933 und der Verabschiedung der Spielbankgesetze der Länder spielten seinerzeit mehrere Gründe eine Rolle. Ob dabei die vorgenannten Überlegungen für das SpielbG 1933 und ähnliche Erwägungen für das SpielbG NW ausschlaggebend waren, mag hier letztlich dahinstehen. Selbst wenn sie maßgeblich gewesen sein sollten, erscheint zweifelhaft, ob die oben aufgeführten Gesetzeskomplexe dadurch untrennbar verbunden werden.

---

1) BVerfGE 28, 119 ff (150)

2) Zink, Spielbanken in Deutschland, S. 94-97

Die Vorschriften über die Zulassung der Spielbanken wären dann untrennbar mit den Regelungen über die Spielbankabgabe und die Stiftung verbunden, wenn diese eine unerläßliche Voraussetzung für sinnvolle Bestimmungen über die Zulassung bildeten. Es kann zwar sein, daß die Zulassung der Spielbanken in Nordrhein-Westfalen nicht erfolgt wäre, wenn nicht zugleich die Erhebung der Abgabe und die gemeinnützige Verwendung der Spielbankerträge durch die Stiftung mitgeregelt worden wären. Gleichwohl wird man nicht sagen können, die Vorschriften über die Zulassung besäßen ohne die übrigen Regelungen keinen Sinn. Diese sind nicht Voraussetzung, sondern Folge der Zulassung der Spielbanken.

Insofern stellt sich die Frage, ob die Bestimmungen über die Spielbankabgabe ein selbständiges Sachgebiet sind. Man könnte annehmen, die Erhebung der Abgabe sei derart mit der Zulassung der Spielbanken verknüpft, daß der zweite Gesetzeskomplex dem ersten zugeordnet werden müßte. Denn die Regelung der Abgabe macht keinen Sinn, wenn nicht zuvor die Zulassung der Spielbanken bestimmt ist. Aber die Spielbankabgabe erfüllt die gleiche Funktion wie die sonst zahlbaren Steuern, nur sprechen für jene mehr praktische Gesichtspunkte. Die Erhebung der Abgabe statt der Steuern beruht auf der Überlegung, das Spielbankaufkommen unaufgesplittert zu erfassen und dadurch eine schwerpunktmäßige Verwendung zu ermöglichen. Theoretisch wäre es zwar ebenso gut möglich, das Spielbankaufkommen durch die normalen Steuern abzuschöpfen und die dadurch anfallenden Beträge in gleicher Weise einzusetzen. Praktisch ist es aber schwierig, wenn nicht gar unmöglich,[1] jedenfalls aber

---

1) Schmölders, in Handbuch der Finanzwissenschaft, S. 703

unzweckmäßig,[1] den Geschäftsbetrieb einer Spielbank mit den normalen Steuern zu erfassen. Da aber die Regelungen der einschlägigen Steuern gegenüber den Zulassungsvorschriften ein selbständiges Sachgebiet darstellen, bilden auch die Bestimmungen über die Spielbankabgabe ein selbständiges Rechtsgebiet.

Schließlich könnten auch die Vorschriften über die Stiftung ein eigenständiges Sachgebiet sein. Dagegen spricht an sich, daß die Stiftung von der Erhebung der Spielbankabgabe abhängig ist, denn die Stiftung kann ihre Aufgabe nur erfüllen, wenn die Gewinne der Spielbanken abgeschöpft und an sie abgeführt werden. Insofern könnten die Vorschriften über die Stiftung Teil des Gesetzeskomplexes über die Abgabe sein. Aber die Regelungen über die Stiftung sind in gewisser Weise vergleichbar mit dem Haushaltsgesetz. Dieses erteilt Ermächtigungen an die Exekutive, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen, vgl. § 3 I HGrG.[2] Der Gesetzgeber hätte also die Verwendung bestimmter Beträge für bestimmte gemeinnützige Zwecke an sich auch durch eine im Haushaltsgesetz oder Haushaltsplan zu regelnde Zweckbindung erreichen können. Nur hätten die parlamentarischen Gremien dann eine entsprechende Entscheidung jedes Jahr neu treffen müssen. Weil es dafür aber offenbar keine Gewähr gab, errichtete der Gesetzgeber vorsorglich eine Stiftung, um so sicherzustellen, daß die Mittel tatsächlich fortlaufend den genannten Zwecken zugeführt werden. Es sprachen also allein praktische Erwägungen für die Gründung einer Stiftung. Wie aber das Haushaltsgesetz ein selbständiges Rechtsgebiet bedeutet, so sind auch die Vorschriften über die Stiftung ein eigenständiges Sachgebiet.

---

1) Illing, Die Rechtsnatur der Spielbankabgabe, S. 45

2) Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) v. 19.8.1969 - BGBl I S. 1273

3) Ergebnis

Es bleibt also festzustellen, daß das SpielbG NW drei selbständige Gesetzeskomplexe enthält:

die Vorschriften über die Zulassung, die Bestimmungen über die Spielbankabgabe und die Regelungen über die Stiftung.

II) Vorschriften über die Zulassung

1) Bundeskompetenz gemäß Art. 74 Nr. 11 GG: Recht der Wirtschaft (Gewerberecht)

Das Land NW ist zum Erlaß der Vorschriften über die Zulassung kompetent, wenn sie nicht von der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes erfaßt werden. Infrage kommt die konkurrierende Bundeskompetenz für das Recht der Wirtschaft, speziell das Gewerberecht (Art. 74 Nr. 11 GG).

Welche Betätigungen im einzelnen unter das Recht der Wirtschaft fallen, läßt sich nicht genau bestimmen, weil es sich dabei nicht um einen Begriff handelt, der durch die vollständige Angabe der ihn kennzeichnenden Merkmale eindeutig definiert werden könnte. "Recht der Wirtschaft" ist vielmehr ein sog. Typus, der nur beschrieben werden kann.[1] Wie die zahlreichen, als Teilgebiete des Rechts der Wirtschaft genannten Rechtsmaterien erkennen lassen, soll "Recht der Wirtschaft" in einem weiten Sinne verstanden werden.[2] Demgemäß werden darunter ganz allgemein alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen gezählt.[3] Auch das Gewerberecht als Teilgebiet des Wirtschaftsrechts ist umfassend zu verstehen.[4] Es erfaßt alle Bestimmungen, die die Zulassung zu einem Gewerbe oder dessen Ausübung unmittelbar regeln.[5] Eine allgemein gültige gesetzliche Definition des Gewerbebegriffes gibt es zwar

---

1) Zum Unterschied zwischen Begriff und Typus vgl. Larenz, Methodenlehre, S. 194 ff, 200 ff

2) BVerfGE 5, 25 ff (28)

3) BVerfGE 8, 145 ff (148 f.)

4) BVerfGE 5, 25 ff (29); 28, 119 ff (146)

5) BVerfGE 13, 181 ff (196)

nicht. Art. 74 Nr. 11 GG knüpft aber an den überkommenen Begriff und Regelungsbereich des Gewerberechts an.[1] Der historisch gebildete, in Rechtsprechung und Literatur benutzte Begriff des Gewerbes umfaßt jede erlaubte,[2] auf Erzielung von Gewinn gerichtete und auf gewisse Dauer berechnete selbständige Tätigkeit mit Ausnahme der bloßen Verwaltung eigenen Vermögens, der Gewinnung roher Naturerzeugnisse und der sog. höheren Berufsarten.[3] Vereinzelt wird zusätzlich gefordert, es müsse eine Tätigkeit sein "im wirtschaftlichen Bereich"[4] bzw. "im Bereich des Wirtschaftsrechts"[5]. Dabei handelt es sich aber weniger um ein Begriffsmerkmal als vielmehr um die Klarstellung, daß das Gewerberecht als Teilgebiet des Wirtschaftsrechts nur wirtschaftliche Tätigkeiten zum Gegenstand hat. Eine Tätigkeit, die außerhalb der Regelungsmöglichkeiten nach Art. 74 Nr. 11 GG liegt, kann gewerberechtlich kein Gewerbe sein.[6]

---

1) BVerfGE 41, 344 ff (352 f.)

2) vgl. insoweit allerdings Berg GewA 1977, 249 ff; ders. GewA 1982, 73 ff (73 Fußn. 1); Zuleeg Wirtschaft und Verwaltung 1978, 208 ff (216), die das Erfordernis im Zusammenhang mit Art. 12 I GG für überflüssig erachten.

3) BVerwG GewA 1976, 293 ff (294); VGH München NJW 1978, 2052 ff (2053); VG Hamburg GewA 1970, 175 ff (175); Maunz in Maunz-Dürig, Komm.z.GG, Art. 74 Rdn. 66; Reuss, Wirtschaftsverwaltungsrecht I, S. 159 f.; Stober, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Rdn. 651; Fuhr, GewO, Einl. Abschnitt A I; Fröhler-Kormann, GewO, § 1 Rdn. 2; Landmann-Rohmer, GewO, Einl. Rdn. 32, § 1 Rdn. 3; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht III, § 135 I a) 1; Michel-Kienzle, GaststG, § 1 Rdn. 1

4) Landmann-Rohmer, aaO, Einl. Rdn. 32

5) Reuss, aaO, S. 159

6) Reuss, aaO, S. 163

a) "erlaubte" Tätigkeit

Eine Eingruppierung der Zulassungsvorschriften unter das Gewerberecht als Teil des Wirtschaftsrechts setzt also voraus, daß der Betrieb einer Spielbank die Kriterien des Gewerbebegriffes erfüllt.

Der Betrieb einer Spielbank ist sicher eine selbständige, auf dauernden Erwerb gerichtete Tätigkeit. Fraglich erscheint jedoch, ob er auch als eine erlaubte Betätigung angesehen werden kann. In der Rechtsprechung und Literatur gelten allgemein nur solche Tätigkeiten als erlaubt, die nicht sozial unwertig[1] bzw. nicht generell verboten sind.[2] Es soll nicht darauf ankommen, ob eine erlaubte Erwerbsart unerlaubt (z.B. ohne erforderliche Genehmigung oder Erlaubnis) ausgeübt wird oder die Möglichkeit strafbarer Handlungen (z.B. Betrug oder Kuppelei) nicht ausschließt, sondern darauf, ob schon die Erwerbsart als solche, d.h. dem Grunde bzw. ihrer Art nach verboten ist.[3] Die Einschätzung richte sich nach den allgemein anerkannten sittlichen und moralischen Wertvorstellungen. Diese kämen einmal in den gesetzlichen Verboten, insbesondere Strafverboten und zum anderen in den sonstigen von der Rechtsgemeinschaft als Grundlage eines geordneten Zusammenlebens aller Bürger anerkannten Regeln der Sittlichkeit und Moral zum Ausdruck.[4]

---

1) BVerwG GewA 1976, 293 ff (294); VGH München, NJW 1978, 2052 ff (2053); Landmann-Rohmer, aaO. Einl. Rdn. 38; Fröhler-Kormann, aaO, § 1 Rdn. 2, 7; Michel-Kienzle, aaO, § 1 Rdn. 1, 32

2) Reuss, aaO, S. 160; Fuhr, aaO, Einl. Abschnitt A I 1; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht III, § 135 I a) 1

3) Reuss, aaO, S. 160; Fuhr, aaO, Einl. Abschnitt A I 1; Landmann-Rohmer, aaO, Einl. Rdn. 41; Michel-Kienzle, aaO, § 1 Rdn. 32

4) Landmann-Rohmer, aaO, Einl. Rdn. 41 ff; a.A. in bezug auf die Sittenwidrigkeit Fröhler-Kormann, aaO, § 1 Rdn. 7

aa) Auffassung des BVerfG und der Literatur

Das Bundesverfassungsgericht hat in dem bereits erwähnten[1] Beschluß eine Antwort auf die Frage gegeben, ob die Vorschriften über die Zulassung einer Spielbank dem Recht der Wirtschaft unterfallen und der Betrieb einer Spielbank eine erlaubte Betätigung darstellt. Aufgrund einer Vorlage des Arbeitsgerichts Frankfurt/Main nach Art. 126 GG, § 86 Abs. 2 BVerfGG hatte es zu prüfen, ob § 7 SpielbVO 1938/44 gemäß Art. 123, 125 GG als Bundesrecht fortgilt. Das Gericht vertritt die Ansicht, die Vorschrift gelte nicht als Bundesrecht fort, weil sie keinen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betreffe. Das Spielbankenrecht gehöre insgesamt nicht zum Recht der Wirtschaft, sondern sei Recht zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. In seiner Begründung stellt das Gericht u.a. darauf ab, daß der Betrieb einer Spielbank keine erlaubte Betätigung sei. Zwar knüpft es nicht ausdrücklich an dieses Merkmal an, aber einige Argumente sind in dem Zusammenhang zu sehen. Das Gericht meint, die Regelungen der Gesetze von 1868 und 1933 seien nicht zu verstehen als Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, sondern als repressives Verbot mit Dispensierungsvorbehalt: der Betrieb einer Spielbank bleibe als an sich unerwünschte Tätigkeit generell nach dem Gesetz von 1868 verboten und werde nur aus besonderen Gründen im Einzelfall zugelassen.[2]

Auch die Literaturmeinung zur kompetenzrechtlichen Einordnung der Spielbankregelungen qualifiziert den Spielbankbetrieb als eine generell verbotene

---

1) vgl. oben S. 37 f

2) BVerfGE 28, 119 ff (144, 146, 148)

Erwerbsart, freilich unter Bezug auf § 284 StGB, und verneint daher eine Zuordnung der Spielbankvorschriften unter das Recht der Wirtschaft.[1] Die Einschätzung der Spielbanken deckt sich mit der Bewertung durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung und einen Teil des Schrifttums auf gewerberechtlichem oder berufsrechtlichem Gebiet, die annehmen, daß die Veranstaltung von Glücksspielen sozial schädlich, an sich unerwünscht und deshalb repressiv verboten sei.[2]

bb) Kritik und eigene Meinung

Die Frage, ob der Spielbankbetrieb eine erlaubte Betätigung darstellt, läßt sich heute nicht mehr mit Blick auf das generelle Spielbankverbot vom 1.7.1868 einerseits und das SpielbG 1933 andererseits beantworten. Das Verbot hat seine Bedeutung für die Charakterisierung der Spielbanken verloren. Inzwischen wurden so viele Spielbanken zugelassen, daß das Spielbankverbot als überholt erscheint. Mehrere Länder, u.a. auch NW, haben denn auch das Gesetz von 1868 ausdrücklich aufgehoben.[3] Zwar

---

1) Astl/Rathleff, Das Glücksspiel, S. 11-14; Frohm, Die Verfügung über die Zuwendungen (Tronc) bei den Spielbanken der BRD als arbeitsrechtliches Problem, S. 59; Zink, aaO, S. 101 f.; Arndt GewA 1971, 73 ff (74)

2) BVerwG GewA 1963, 202 f.; OVGE 11, 287 ff (289); OVG Hamburg DVBl 1953, 405; OVG Münster GewA 1968, 89 f. (90); OVG Rheinland-Pfalz GewA 1973, 145 f.; OVG Münster GewA 1979, 327 f.; OVG Münster GewA 1979, 329 f.; VG Münster, Urteil v. 13.5.1975, (Az.: 5 K 966/75), S. 8; VG Münster GewA 1978, 141 f.; Badura in von Münch, Bes. VerwR, S. 356 Fußn. 338; a.A. Bachof in Bettermann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Dritter Band, 1. Halbband, S. 155 ff (191)

3) vgl. die SpielbG von Niedersachsen (§ 9), Berlin (§ 10), NW (§ 15), Hamburg (§ 8), Bremen (§ 13), Anlagen 12-15, 17

steht die Verfassungsmäßigkeit dieser landesgesetzlichen Regelungen infrage. Aber die Entscheidungen, das Spielbankverbot aufzuheben, haben doch eine gewisse Indizwirkung. Anknüpfungspunkt für die weiteren Überlegungen ist daher allein § 284 I StGB.

aaa) Anknüpfungspunkt § 284 I StGB

Nach dieser Vorschrift wird bestraft, wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt. Der Betrieb einer Spielbank unterfällt dem Strafverbot, da er darauf angelegt ist, Glücksspiele öffentlich zu veranstalten usw.

Als Glücksspiel wird ein Spiel bezeichnet, bei dem - im Unterschied zum Geschicklichkeitsspiel - die Entscheidung über Gewinn und Verlust nicht wesentlich von den Fähigkeiten und Kenntnissen und vom Grad der Aufmerksamkeit der Spieler bestimmt wird, sondern allein oder hauptsächlich vom Zufall.[1] Außerdem wird vorausgesetzt, daß der Gegenstand des Spieles - anders als bei den sog. Unterhaltungsspielen - einen nicht ganz unbedeutenden Vermögenswert besitzt.[2]

In den deutschen Spielbanken dominieren die Spiele Roulette, Baccara und Black Jack. Das Roulette nimmt davon den Hauptplatz ein. Es handelt sich dabei sämtlich um Glücksspiele. Roulette ist ein Spiel, bei dem der Spieler Wertmarken (Jetons, Chips) auf eine bestimmte Zahl aus der Reihe 0-36, auf Kombinationen dieser Zahlen oder auf die Farben

---

1) BGHSt 2, 274 ff(276); BVerwG GewA 1983, 60 ff (60) GewA 1983, 63 ff (64) Schönke-Schröder-Eser, StGB, § 284 Rdn. 5; Dreher-Tröndle, StGB, § 284 Rdn. 3, 5

2) RGSt 6, 70 ff (74); 18, 342 ff (343); Schönke-Schöder-Eser, aaO, § 284 Rdn. 6; Dreher-Tröndle, aaO, § 284 Rdn. 4

Schwarz oder Rot, die sich auf vorgezeichneten Feldern des Spieltisches befinden, setzt. Die Gewinnzahl und gewinnende Farbe wird mittels einer von Hand in Bewegung gesetzten Kugel, die auf einer gleichfalls von Hand zum Rotieren gebrachten Scheibe (mit Fächern für die einzelnen Zahlen und Farben) rollt, ermittelt. Sofern der Spieler diese Zahl oder Farbe oder eine Zahlenkombination, die die Gewinnzahl enthält, belegt hat, wird ihm ein Gewinn ausgezahlt, andernfalls ist sein Einsatz verloren. Der Einsatz beträgt bei den meisten Spielbanken 2,-- DM oder 5,-- DM. Baccara - Chemin de fer - ist ein Kartenspiel mit 312 Karten, die jeweils bestimmte Punktwerte besitzen, zwischen zwei Parteien, bei dem die Spieler nicht gegen die Bank, sondern gegeneinander spielen. Die eine Partei besteht aus dem Bankhalter, genannt Bankier, der auch die Karten ausgibt, die andere Partei aus den Gegenspielern, die Ponte. Gespielt wird um den Einsatz des Bankiers, genannt Banko. Der Einsatz liegt in der Regel bei mindestens 50,-- DM oder 100,-- DM. Der Bankhalter sowie auch die Ponte erhalten je zwei Karten verdeckt und können sich noch eine dritte Karte offen dazu kaufen. Gewonnen hat derjenige, der die höhere Punktzahl in Händen hält, wobei die höchste erreichbare Punktzahl neun beträgt. Black Jack ist ebenfalls ein Kartenspiel. Hierbei spielt der Spieler gegen die Bank, verkörpert durch den Croupier. Das Einsatzminimum liegt meist bei 10,-- DM. Es gilt, mit den gezogenen Karten aus vier Kartenspielen zu je 52 Blatt den Gesamtwert von 21 zu erreichen oder so nahe wie möglich an 21 heranzukommen. Der Gesamtwert von 21 darf nicht überschritten werden. Gewonnen hat, wer den Höchstwert erzielt hat. Als Black Jack wird dabei die Kombination bezeichnet, bei der ein Spie-

ler ein As, mit einem Bild oder einer Zehn (insgesamt 21) in Händen hält.

Die Glücksspiele müssen öffentlich veranstaltet etc. werden. Das "Veranstalten" besteht darin, daß jemand dem Publikum Gelegenheit zur Beteiligung am Glücksspiel gibt. Das "Halten" eines Glücksspiels und das "Bereitstellen von Einrichtungen zum Glücksspiel" sind im wesentlichen dasselbe. Davon spricht man dann, wenn Spieleinrichtungen zur Verfügung gestellt werden.[1] Öffentlichkeit schließlich ist gegeben, wenn ein prinzipiell unbegrenzter Kreis von Personen Zutritt hat. Es kommt nicht darauf an, ob das Spiel in der Öffentlichkeit stattfindet, sondern darauf, ob es dem Publikum freisteht, sich am Spiel zu beteiligen.[2] Die Glücksspiele werden in einer Spiel-bank öffentlich veranstaltet, da grundsätzlich jede volljährige Person dort spielen darf.

Der Betrieb einer Spielbank ist also nur kraft behördlicher Erlaubnis straffrei.

bbb) Strafgrund des § 284 I StGB

Aus der Anwendung des § 284 I StGB ergibt sich nicht ohne weiteres, daß die öffentliche Veranstaltung von Glücksspielen als solche verboten ist. Es bestehen vielmehr zwei Möglichkeiten: Strafgrund kann einmal die Handlung als solche sein, sofern dadurch schutzwürdig erachtete Rechtsgüter verletzt oder gefährdet werden. Der gesetzliche Tatbestand inkriminiert grundsätzlich nur ein solches Verhalten,

---

1) Schönke-Schröder-Eser, aaO, § 284 Rdn. 12-16; Dreher-Tröndle, aaO, § 284 Rdn. 11

2) Schönke-Schröder-Eser, aaO, § 284 Rdn. 9; Dreher-Tröndle, aaO, § 284 Rdn. 14

daß ein Rechtsgut verletzt oder gefährdet und deshalb für das Gemeinschaftsleben unerträglich ist.[1] Denkbar ist aber auch, daß der Strafgrund lediglich im Fehlen der behördlichen Erlaubnis und der darin liegenden Umgehung vorbeugender staatlicher Kontrolle zu sehen ist, da § 284 Abs. 1 StGB ausdrücklich die Möglichkeit der Erteilung einer Erlaubnis vorsieht.

(1) Rechtsgüterschutz

Die Frage lautet, ob durch die öffentliche Veranstaltung von Glücksspielen Rechtsgüter verletzt oder gefährdet werden. Sie ist in Rechtsprechung und Literatur äußerst umstritten. Dabei wird in den meisten Fällen pauschal für § 284 StGB, zum Teil auch für alle Spielvorschriften nach einem einheitlichen Rechtsgut gesucht.

Als Rechtsgüter bezeichnet man bestimmte ideelle Werte oder Interessen der Allgemeinheit (Universalrechtsgüter) oder des einzelnen (Individualrechtsgüter), die von der Gesellschaftsordnung als besonders schutzwürdig angesehen werden.[2] Die Strafrechtstheorie hat das Rechtsgutskonzept noch zu einer Theorie der Sozialschädlichkeit fortentwikkelt. Danach soll nicht jede Verletzung eines Rechtsguts die Reaktion des Strafrechts herausfordern, sondern nur eine solche, die zugleich auch

---

1) Schönke-Schröder-Lenckner, aaO, Vorbem. §§ 13 ff Rdn. 10; Rudolphi in SK StGB, vor § 1 Rdn. 1, 2; Heimann-Trosien LK, 9. Aufl., Einl. Rdn. 45; Preisendanz, Strafgesetzbuch, Vorbem. z. Allg. Teil, Einl. I 1; Baumann, Strafrecht, Allgemeiner Teil, § 3 II 2a; Jeschek, Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil, § 26 I 1; Maurach-Zipf, Strafrecht, Allgemeiner Teil, Teilband 1, § 19 II A 1

2) Schönke-Schröder-Lenckner, aaO, Vorbem. §§ 13 ff Rdn. 9; Heimann-Trosien LK, 9. Aufl., Einl. Rdn. 45; Preisendanz, aaO, Vorbem. z. Allg. Teil, Einl. I 1

sozialschädlichen Charakter hat, d.h. die über den individuellen Schaden beim Opfer hinausreicht.[1)]

Auskunft über den Schutzzweck einer Strafbestimmung erhält man u.U., wenn man der Frage nachgeht, welches Rechtsgut der historische Gesetzgeber durch den bestimmten Tatbestand schützen wollte.[2)] Es ist aber allgemein anerkannt, daß der rechtliche Wertcharakter den Rechtsgütern nicht ein für allemal anhaftet. Er ist vielmehr der sich wandelnden Struktur der Gesellschaft und den wechselnden Zeitströmungen unterworfen.[3)] Erinnert sei an den Wandel der Rechtsgüter im Bereich des Sexualstrafrechtes.[4)] Ein Beispiel aus jüngster Zeit liefert die Diskussion über das Rechtsgut des § 123 StGB.[5)] Maßgeblich ist daher nicht die Absicht des historischen Gesetzgebers,[6)] sondern die Gegenwartsfunktion des Gesetzes. Sein Sinn und Zweck ergibt sich aus der Gegenwartsaufgabe.[7)]

---

1) Roxin Jus 1966, 377 ff (382); Rudolphi; Festschrift für Richard M. Honig, S. 151 ff; ders. in SK StGB, vor § 1 Rdn. 1; Amelung, Rechtsgüterschutz und Schutz der Gesellschaft, §§ 12 IV, 13; Hassemer, Theorie und Soziologie des Verbrechens, S. 98 ff; Schall, Die Schutzfunktionen der Strafbestimmung gegen den Hausfriedensbruch, S. 68 ff; kritisch Bockelmann, Strafrecht, Allgemeiner Teil, S. 11; Jeschek, aaO, § 26 I 2; Wessels, aaO, § 1 I 2

2) Baumann, Strafrecht, Allg. Teil, § 13 I 2

3) M.E. Mayer, Der Allgemeine Teil des deutschen Strafrechts, S. 22 f.; Maurach, Deutsches Strafrecht, Allgemeiner Teil, § 19 II B

4) Schönke-Schröder-Lenckner, aaO, Vorbem. zu §§ 174 ff Rdn. 1, 2; Jäger, Strafgesetzgebung und Rechtsgüterschutz bei Sittlichkeitsdelikten, S. 29, 41 ff

5) Engels Demokratie und Recht 1981, 293 ff; Küchenhoff Demokratie und Recht 1981, 300 ff

6) so aber Hellmuth Mayer, Strafrecht, Allgemeiner Teil, S. 84

7) BVerfGE 1, 299 ff (312); BGHSt 1, 74 ff (76); 10, 157 ff (159 f.); Baumann, aaO, § 13 I 2; Maurach-Zipf, aaO, § 9 II2

(a) Vermögen

Vielfach wird, allerdings vornehmlich in der älteren Strafrechtsliteratur, das Vermögen als Rechtsgut der Vorschriften über das Verbot des Glücksspiels angesehen.[1] Im Hinblick auf § 284 I StGB kommen dabei zwei Möglichkeiten in Betracht: zum einen das Vermögen des Veranstalters etc. von Glücksspielen und zum anderen das Vermögen desjenigen, dem Gelegenheit zum Glücksspiel geboten wird, also das Vermögen des Publikums bzw. des Spielers.

Das Vermögen des Veranstalters etc. scheidet freilich bei näherer Betrachtung aus, weil, so die einhellige Kritik,[2] nicht einzusehen ist, warum der

---

1) Gerland, Deutsches Reichsstrafrecht, S. 663; E. Schmidt ZStrW 41, 609, der daneben auf sittenpolizeiliche und staatsfinanzielle Zwecke hinweist; von Liszt-Schmidt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 687; Mezger-Blei, Strafrecht II, Bes. Teil, 8. Aufl., S. 201; Maurach, Strafrecht, Bes. Teil, 5. Aufl., S. 357; Heimann-Trosien LK 9. Aufl. vor § 284 Rdn. 4; Samson SK StGB § 284 Rdn. 1

2) Kriegsmann, Das Glücksspiel VD BT 1907, S. 377; Pepperhoff, Glücksspiel und Lotterie, S. 14; Seelig, Das Glücksspielstrafrecht, S. 84; Weiser, Begriff, Wesen und Formen des strafbaren Glücksspiels, S. 70; Epple, Das strafbare Glücksspiel, S. 7; Müller, Das Glücksspiel in kriminalsoziologischer Betrachtung, S. 49; Lange GA 1953, 3 ff (7); Utsch, Erscheinungsformen und Strafzumessung bei der Deliktsgruppe des verbotenen Glücksspiels, S. 65; Sauer, System des Strafrechts, Bes. Teil, S. 166; Goldmann, Die behördliche Genehmigung als Rechtfertigungsgrund, S. 196 f.; Wolf, Zur strafrechtlichen Problematik des Glücksspiels, S. 83; die Verfasser differenzieren allerdings meist zwischen dem Vermögen des Spielers und dem des Mitspielers; der Veranstalter, Halter und derjenige, der Einrichtungen bereitstellt, wird aber regelmäßig nicht selbst Spieler sein, sondern solche Handlungen vornehmen, die sich im Hinblick auf die Tätigkeit des Spielers als Vorbereitungshandlungen darstellen.

Staat den Veranstalter vor sich selbst schützen soll, wo doch das Strafrecht die Gefährdung gar des eigenen Lebens etwa bei einem Selbstmordversuch unbeachtet läßt. Im übrigen sind die Veranstalter meistens die Gewinner und nicht die Verlierer des Glücksspiels, wie das Beispiel der Spielbanken deutlich zeigt.

Relevantes Schutzobjekt könnte insofern nur das Vermögen des Publikums sein. Die Tathandlungen des § 284 I StGB sind zweifellos darauf angelegt, das Publikum zu verleiten, sein Vermögen "aufs Spiel" zu setzen. Gleichwohl ergeben sich Bedenken, ob das Vermögen des Publikums bzw. der Spieler als geschütztes Rechtsgut anzuerkennen ist.

So wird dagegen eingewendet, daß Strafrecht schütze das Vermögen der Bürger nicht schlechthin vor jeder Gefährdung durch andere. Vielmehr müsse, wie sich aus dem System der Vermögensdelikte ergebe, der erlangte und erstrebte Vermögensvorteil regelmäßig rechtswidrig und das angewandte Mittel strafwürdig sein. Der bei dem Glücksspiel erlangte und erstrebte Vermögensvorteil basiere dagegen auf einem Vertrag, und es mangele an jeder Unfreiwilligkeit der Vermögensverfügung.[1] Hinzu kommt, daß der Gesetzgeber den genannten Schutzzweck selbst in Frage gestellt hat, indem er § 285 StGB, (Gewerbsmäßiges Glücksspiel) der auch gegen die gewerbsmäßige Veranstaltung von Glücksspielen gerichtet war,[2] aufgehoben hat.[3] Denn gerade der

---

1) R. Schmidt, Grundriß des deutschen Strafrechts, S. 216 f.; Pepperhoff, aaO, S. 14; Seelig, aaO, S. 84 f.; Weiser, aaO, S. 71; Epple, aaO, S. 7; Müller, aaO, S. 49; Lange GA 1953, 7; Goldmann, aaO, S. 197; Wolf, aaO, S. 84-91

2) umstritten, vgl. aber Schönke-Schröder, aaO, 16. Aufl., § 285 Rdn. 4

3) vgl. Art. 19 Nr. 148 EG StGB vom 2.3.1974, BGBl I S. 469 ff, 492

gewerbsmäßige Veranstalter hat ein massives Interesse daran, daß der Spieler seinen Einsatz verliert.[1)]

Zweifel an der Rechtsgutsqualität des Spielervermögens ergeben sich ferner, wenn man berücksichtigt, daß auch § 286 StGB (Unerlaubte Veranstaltung einer Lotterie und einer Ausspielung) das Vermögen schützen soll.[2)] Die Vorschrift pönalisiert ebenfalls das unbefugte öffentliche Veranstalten von Glücksspielen und spricht die gleiche Strafandrohung aus. Sie erfaßt nur eine besondere Art des Glücksspiels und erklärt sich als eigenständige Regelung aus der Entstehungsgeschichte.[3)] Eine gesetzgeberische Gleichbehandlung der Materien wäre, sofern das Vermögen wirklich Schutzzweck sein sollte, nur dann gerechtfertigt, wenn beide Glücksspielhandlungen für das Vermögen gleich gefährlich wären. Tatsächlich jedoch ist das Glücksspiel nach § 284 I StGB entschieden gefährlicher. Die besondere Gefährlichkeit liegt darin, daß die Teilnehmer des Spieles an diesem unmittelbar beteiligt sind und die Möglichkeit haben, auf eingetretene Verluste oder Gewinne im gleichen Augenblick zu reagieren, um eine Steigerung des Gewinnes oder einen Ausgleich erlittener Verluste zu erreichen. Durch die unmittelbare Beteiligung und enge Fühlungnahme der Spieler untereinander wird zugleich häufig jene Atmosphäre hervorgerufen, die die Spielleidenschaft erweckt und einer verstandesmäßigen Kontrolle entzieht. Demgegenüber ist die Situation bei einer Lotterie oder Ausspielung eine ganz andere. Hier entfällt die

---

1) so auch Lange, Festschrift Dreher, S. 573 ff (577)

2) von Liszt-Schmidt, aaO, S. 694; Mezger-Blei, aaO, S. 201; Maurach, Strafrecht, Bes. Teil, S. 360; Heimann-Trosien LK, 9. Aufl., vor § 284 Rdn. 4

3) Schönke-Schröder-Eser, aaO, § 286 Rdn. 1

Möglichkeit einer psychischen Beeinflussung durch die besondere Atmosphäre des Spielsaals. Der Einsatz wird vielmehr in der Regel in normaler Gemütsverfassung vorgenommen. Zwischen Einsatz und Gewinnermittlung liegt grundsätzlich ein längerer Zeitraum. Eine sofortige Reaktion auf Gewinne oder Verluste durch weitere und erhöhte Einsätze erfolgt meistens nicht. Ist sie beabsichtigt, so setzt sie in der Regel besondere Maßnahmen voraus, z.B. Ankauf von Losen, Ausfüllen von Tipscheinen, usw., die sich hemmend auswirken und unüberlegte Handlungen nur in geringem Umfange befürchten lassen. Zwar ist nicht zu verkennen, daß auch Lotterien und Ausspielungen eine erhöhte Gefahr auslösen können. Der Anreiz, durch bestimmte Spielsysteme oder durch den Kauf zahlreicher Lose die Gewinnchance zu beeinflussen, kann u.U. ebenfalls die Spielleidenschaft hervorrufen und zu einer erheblichen Vermögensgefährdung führen. Aber der Durchschnitt der Spieler verfährt so nicht.

Schließlich sprechen auch folgende Überlegungen dagegen, daß das Vermögen Schutzgut des § 284 I StGB ist: Der Verkauf von Alkohol, Tabak und Medikamenten ist in unserer Gesellschaft völlig normal und selbstverständlich, und doch so gefährlich, weil die Grenzen zwischen Gebrauch und Mißbrauch fließend geworden sind. So ist z.B. davon auszugehen, daß 1980 in der Bundesrepublik etwa 1,2 Millionen Alkoholkranke und ca. 200 000 Medikamentenabhängige zu verzeichnen waren.[1] Wenn aber solche Waren frei

---

1) Jahrbuch zur Frage der Suchtgefahren 1982, herausgegeben von Hans-Günter Schmidt, Hamburg 1982, S. 27; vgl. auch Infratest-Studie über Alkohol- und Drogenmißbrauch bei Jugendlichen im Alter von 12-24 Jahren, veröffentlicht durch Information der Landesregierung vom 10.3.1982, Az.: 101/3/82

verkauft werden dürfen, obwohl sie die Gesundheit vieler Menschen zerstören, dann ist schwer vorstellbar, daß das Veranstalten von Glücksspielen deshalb verboten ist, weil dadurch das Vermögen der Spieler gefährdet wird.

Auch der Schutz des Spielvermögens kann somit nicht der Zweck des § 284 I StGB sein.

(b) Arbeits- und Wirtschaftsmoral, Sittlichkeit, Wirtschaftsordnung

Der Ausgangspunkt mehrerer Strafgrundtheorien besteht in dem Gegensatz von Glücksspiel und Arbeit und den daraus resultierenden Gefahren.[1] Einige Autoren sind der Auffassung, die Aussicht auf einen mühelosen Erwerb ohne wirtschaftliche Gegenleistung entfremde den Menschen naturgemäß der Arbeit und damit der gesellschaftlich notwendigen Form der Lebensführung. Die nächste Folge sei Arbeitscheu sowie Verlust des Maßstabs für den Wert des Geldes und des auf Arbeit aufgebauten Wirtschaftssystems. Von hier nähmen die weiteren antisozialen Erscheinungen bis hin zu deliktischen Handlungen aller Art ihren Ursprung. Es wird deshalb angenommen, das Glücksspielverbot schütze die Arbeits- und Wirtschaftsmoral der Menschen[2] bzw. die Sittlichkeit schlechthin[3]. Andere gehen sämtlichen Gefahren des Glücks-

---

1) Kriegsmann, aaO, S. 378; Weiß, aaO, S. 27; Pepperhoff, aaO, S. 15; Seelig, aaO, S. 85; Weiser, aaO, S. 73 f.; Epple, aaO, S. 7 f.; Müller, aaO, S. 50; Herfarth, Spielbank und Glücksspiel, S. 27; Sauer, System des Strafrechts, S. 166 f.; ders., Kriminalsoziologie, S. 550; Goldmann, aaO, S. 200 f.

2) Seelig, aaO, S. 86; Goldmann, aaO, S. 200 f.

3) Epple, aaO, S. 7 f.; vgl. auch Welzel Das Deutsche Strafrecht, S. 81 ("sittliche Haltung des Volkes"); H. Mayer, Strafrecht, Allgemeiner Teil, S. 166 (das Glücksspiel ist wegen seiner "Sittenwidrigkeit" verboten).

spiels nach. Sie zeigen auf, daß durch das Spiel sowohl eine Arbeitsentfremdung und infolgedessen eine sittliche Korrumpierung des Spielers mit ihren negativen Folgen als auch ein Vermögensverfall des Spielers und seiner Familie sowie u.U. weiterer Personen eintreten könne. Einige sehen den Grund der Glücksspielverbote ganz allgemein in diesen sittlichen und wirtschaftlichen Gefahren.[1] Manche sind der Meinung, daß dadurch letztlich gesamtgesellschaftliche Belange bedroht würden. Daraus schließen sie auf das Gefährdungsobjekt der Wirtschaftsordnung.[2]

Ursprünglich, d.h. als das Gesetz gegen das Glücksspiel vom 23.12.1919,[3] das den § 284 I StGB in seiner heute noch geltenden Fassung brachte, verabschiedet wurde, wollte der Gesetzgeber möglicherweise eines der genannten Rechtsgüter schützen. Wie oben gesehen,[4] herrschten damals völlig desolate politische und soziale Verhältnisse, die dazu führten, daß das Glücksspiel sich massenhaft ausbreitete. Infolgedessen kam die begründete Sorge auf, daß eine große Zahl von Menschen der Arbeit entfremdet und dadurch den dringend notwendigen wirtschaftlichen Aufschwung gefährden würde. So meinte etwa Weiß[5] damals, nicht aus der Erschließung irgendeiner neuen trüben Einnahmequelle sei der bitter

---

1) Kriegsmann, aaO, S. 379; Weiß, Über Glücksspiel, Spielklubs und öffentliche Spielbanken, S. 27; Pepperhoff, aaO, S. 16

2) Weiser, aaO, S. 78, 83; Sauer, Kriminalsoziologie, S. 550, 554; ders., System des Strafrechts, S. 167; Müller, aaO, S. 50; Herfarth, aaO, S. 27

3) vgl. Anlage 6

4) vgl. oben S. 12 f

5) Über Glücksspiel, Spielklubs ..., S. 100 f.

notwendige wirtschaftliche Aufschwung Deutschlands zu erwarten, sondern eine wirtschaftliche Gesundung der Verhältnisse könne nur eintreten, wenn jeder einzelne wieder die Notwendigkeit und den Segen deutscher Arbeit einsehen lerne. "Arbeiten, nichts als arbeiten" sei die Forderung der Stunde. Glücksspiel und Arbeit aber seien unvereinbare Gegensätze. Außerdem erwuchs die Gefahr, daß viele Spieler sich und ihre Familien wirtschaftlich ruinierten mit der Folge, daß sie ihre privaten Verbindlichkeiten nicht mehr erfüllen konnten. Letztlich drohte so eine Beeinträchtigung gesamtgesellschaftlicher Belange, die mit dem Begriff der Wirtschaftsordnung oder gar der Volkswohlfahrt, auf den seinerzeit der Ministerialbeamte bei der Erläuterung des Gesetzentwurfes abstellte,[1] zutreffend gekennzeichnet sein könnten. Beide Begriffe sind jedoch so allgemein, daß sie auch das Schutzobjekt zahlreicher anderer Delikte bezeichnen könnten. Der Betrüger und der Dieb beispielsweise greifen in letzter Konsequenz sicher auch die Wirtschaftsordnung und die Volkswohlfahrt an. Das Rechtsgut wäre insofern nicht mehr geeignet, seine Funktion als dogmatisches Leitmotiv zu erfüllen.[2] Entsprechendes gilt auch für die Feststellung, daß das Glücksspielverbot die wirtschaftlichen und sittlichen Gefahren verhindern oder anders ausgedrückt, die wirtschaftliche und sittliche Integrität der Spieler schützen solle. Das Gefährdungsobjekt kann daher nicht aus der Summe aller durch das Glücksspiel potentiell betroffenen Rechtswerte gebildet werden, sondern es ist zu ermitteln, worin die Kerngefahr bestand, von der die weiteren Gefahren für die Volkswohlfahrt ausgingen. Wenn man dabei

---

1) vgl. oben S. 16

2) Goldmann, aaO, S. 200

das Vermögen aus den o.g. Gründen[1] ausscheidet, drängt es sich auf, als das eigentliche Schutzobjekt die Arbeits- und Wirtschaftsmoral anzuerkennen, die einen Teilkomplex der öffentlichen Sittlichkeit bildet und im Unterschied dazu eng umrissen ist.[2] Der Begriff hat allerdings einen individuellen und einen allgemeinen Aspekt, indem die Arbeit zum einen als Lebensgrundlage des einzelnen und seiner Familie dient und zum anderen der Beitrag des einzelnen zur gesellschaftlichen Gesamtleistung ist. Der individuelle Aspekt kann hier nicht zum Tragen kommen. Ebenso wie § 284 StGB niemanden dazu anhalten will, auf sein Vermögen zu achten,[3] so steht es auch allein in der Verantwortung des einzelnen, in einem noch weiteren Sinn seine Existenz nicht "aufs Spiel" zu setzen. Relevant erscheint dagegen der allgemeine Aspekt. Die Gesellschaft hat ein schützenswertes Interesse daran, daß der einzelne seine Verpflichtungen ihr gegenüber erfüllt. Sie hat insofern das Recht, dafür zu sorgen, daß die Bereitschaft der Menschen zu arbeiten nicht durch massive äußere Einflüsse zerstört wird. Gerade diese Bereitschaft war 1919 vonnöten, wenn der Wiederaufbau gelingen sollte.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob § 284 I StGB auch heute noch die Arbeits- und Wirtschaftsmoral der Menschen schützen will. Der Wert der Arbeit ist nach wie vor sicher unbestritten. Aber zum einen haben sich die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse inzwischen grundlegend geändert. Und zum anderen hat der Staat selbst wie-

---

1) vgl. oben S. 52 ff

2) so auch Goldmann, aaO, S. 201

3) vgl. oben S. 52 ff

der zahlreiche Glücksspiele zugelassen. Während sogar im deutschen Reich in der Zeit von 1933 bis 1945 lediglich drei Spielbanken bestanden, sind allein im Gebiet der Bundesrepublik heute siebenundzwanzig konzessioniert. Zwei weitere werden in naher Zukunft in Nordrhein-Westfalen dazukommen. Im übrigen sind auch das Angebot an Lotterien und Ausspielungen (§ 286 StGB) und die dabei zu erzielenden Höchstgewinne erheblich angestiegen. Gleichzeitig wird die Teilnahme immer mehr erleichtert. Die Massenmedien, insbesondere das Fernsehen widmen sich in starkem Maße dem Glücksspiel durch Veranstaltungen wie "Der große Preis", "Die Glücksspirale" oder "Ein Platz an der Sonne". Durch die Ziehung der Lottozahlen bringt es fast "den Spieltisch ins Haus". Außerdem gibt es für Lotto und Toto mehr als 27 000 Annahmestellen.[1)]

Goldmann[2)] rechtfertigt die Zulassung der Glücksspiele damit, daß der menschliche Spieltrieb unausrottbar und die Spielleidenschaft trotz aller gesetzlichen Verbote nie ganz zu unterdrücken sei. Es bestände daher die große Gefahr, daß ein totales Spielverbot weitgehend nur ein Verbot auf dem Papier bliebe mit der Konsequenz, daß sich das Spiel unter erhöhten antisozialen Anzeichen im Verborgenen ausbreiten würde. Deshalb sei es besser, Glücksspiele gleichsam als Ventile für die Betätigung des Spieltriebs im begrenzten Rahmen zuzulassen.

---

1) Kummer in Aubin/Kummer/Schroth/Wack, Die rechtliche Regelung der Glücksspiele und Spielautomaten in europäischen Ländern, S. 21; vgl. auch Mergen, Spiel mit dem Glück, S. 32; ferner Astl/Rathleff, Das Glücksspiel

2) aaO, S. 204, 205

Gegen diese Ventilfunktion spricht einmal ein grundsätzlicher Einwand. Wenn es richtig ist, daß das Glücksspiel als solches sozialschädlich ist, weil es die Arbeits- und Wirtschaftsmoral gefährdet, dann ist zu bedenken, daß die Glücksspiele zwar manchen Spielernaturen Gelegenheit zur Befriedigung ihres Spieltriebs bieten, gleichzeitig aber bei einer großen Zahl von Menschen die Spielleidenschaft erst wecken. Dieser Nachteil dürfte den Vorteil bei weitem überwiegen. Außerdem deutet die Zulassungspraxis darauf hin, daß der Gesetzgeber selbst die Glücksspiele nicht mehr als ein notwendiges Übel ansieht. Gemeint sind die große Zahl der Glücksspiele und die Tatsache, daß stellenweise sogar auf relativ dichtem Raum mehrere Spielbanken betrieben werden (Bremen/Bad Zwischenahn; Hamburg/Hittfeld).

Die Annahme, daß die Aussicht auf einen mühelosen Erwerb die Menschen der Arbeit entfremdet und sie arbeitsscheu macht, wäre angesichts der Entwicklung wohl nur noch berechtigt, wenn sie empirisch belegt würde.[1] Einen solchen Nachweis gibt es jedoch nicht. Zwar untersuchte Mergen in den Jahren 1973 - 1975 die soziale, kriminologische und individualpsychologische Relevenz der staatlich konzessionierten Glücksspiele Lotto, Toto, Fernsehlotterie und kam u.a. zu dem Ergebnis, Lotto und Toto trügen generell dazu bei, "die kulturelle Wertigkeit sozial wertvollen Verhaltens, wie z.B. Arbeit abzubauen".[2] Das müßte für die Glücksspiele nach § 284 I StGB, insbesondere für die Glücksspiele in Spielbanken, dann sicher erst recht gelten. Daß aber nicht jedes Glücksspiel notwendig ein tatsächliches Absinken der arbeits- und wirtschaftsmora-

---

1) so auch Berg GewA 1976, 249 ff (250)

2) Mergen, aaO. S. 58

lischen Qualitäten bewirkt, ist offensichtlich. Auch die Wahrscheinlichkeit einer solchen Wirkung besteht nicht,[1] weil sich die Gefahr sonst bereits erkennbar realisiert hätte.

Das Rechtsgut der Arbeits- und Wirtschaftsmoral liegt daher heute dem § 284 I StGB nicht zugrunde.

(c) Staatsfinanzen

Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, die Strafvorschriften über das Glücksspiel bezweckten den Schutz staatlichen Spielmonopols oder des staatlichen Interesses an der Erschließung neuer Einnahmequellen.[2] Die Theorie ist insofern naheliegend, als der Staat selbst Lotterien, Zahlenlotto, Fußballtoto und zum Teil auch Spielbanken betreibt und im übrigen zugelassene Glücksspiele besteuert. Tatsächlich hat das Lotterieverbot des § 286 StGB seinen Ursprung in der Monopolisierung des Lotteriewesens durch den Staat bzw. König. Dieser wollte die Gewinnsucht seiner Untertanen für seine Zwecke ausbeuten und "schützte" sie deshalb gegen die Ausbeutung durch ausländische oder private inländische Unternehmungen.[3] Der Gedanke ist heute indes völlig zurückgedrängt.[4] Bei den Glücksspielverboten spielten dagegen, wie die Geschichte zeigt, staatsfinanzielle Überlegungen von Anfang an keine Rolle. Soweit durch das Verbot staatsfinanzielle Interessen mitberührt werden, ist dies eine dogma-

---

1) a.A. Goldmann, aaO, S. 201, der deshalb im Glücksspieldelikt ein Gefährdungsdelikt sieht.

2) Sieghardt, Die öffentlichen Glücksspiele, S. 28; Rönnberg, Das Reichs- und Landeslotterie- und sonstige Glücksspiel - Strafrecht, S. 91

3) von Liszt-Schmidt, aaO, S. 694; Klenk GA 1976, 361 ff (363)

4) Schönke-Schröder-Eser, aaO, § 286 Rdn. 1

tisch nicht weiter bedeutsame Nebenfolge der künstlich geschaffenen Tatsache, daß der Staat mitunter als Konkurrent in der Verwirklichung von Tatbeständen auftritt, die er sonst als kriminelles Unrecht verfolgt.[1)]

(2) Fehlen der behördlichen Erlaubnis

Da ein Schutz anderer Rechtsgüter nicht in Betracht kommt, bleibt die Frage, worin sonst der Strafgrund des § 284 I StGB besteht. Er könnte heute lediglich im Fehlen der behördlichen Erlaubnis zu sehen sein.

(a) Zweck des § 284 I StGB nach h. M.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes besteht der Sinn und Zweck des § 284 StGB darin, die wirtschaftliche Ausbeutung der natürlichen Spielleidenschaft des Publikums unter staatliche Kontrolle und Zügelung zu nehmen.[2)] Die wohl h.M. in der Strafrechtsliteratur vertritt eine ähnliche Auffassung, wobei sie sich ebenfalls pauschal auf § 284 StGB oder gar auf alle Glücksspieltatbestände bezieht. Ein Teil der Autoren hat dabei die Formulierung des Bundesgerichtshofes übernommen,[3)] ein anderer Teil stellt allein auf den Gesichtspunkt der Kontrolle zur Absicherung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebes ab.[4)] Die Zweckbestimmung läßt Zweifel aufkommen, ob das Glücksspiel noch als solches verboten ist. Sie deutet vielmehr auf eine sicher-

---

1) Seelig, aaO, S. 83

2) BGHSt 11, 209 f., vgl. auch BVerfGE 28, 148

3) Dreher-Tröndle, aaO, § 284 Anm. 1; Preisendanz, aaO, § 284 Anm. 1; Lackner, aaO, § 284 Anm. 1; Göhler NJW 1974, 825 ff (833 Fußn. 127)

4) Schönke-Schröder-Eser, aaO, § 284 Rdn. 1, 2; Maurach-Schröder, Strafrecht, Bes. Teil, Teilband 1, S. 459; Lange, Festschrift Dreher, S. 575 ff (582); Ostendorf JZ 1981, 165 ff (168 Fußn. 51)

heits- und ordnungsrechtliche Funktion der Strafnorm hin mit der Konsequenz, daß der Strafgrund letztlich allein das Fehlen der behördlichen Erlaubnis ist. Gleichwohl wird vereinzelt ausdrücklich an dem repressiven Charakter der Norm festgehalten mit dem Hinweis darauf, daß der Sinn der Kontrolle darin bestehe, Vermögensgefährdungen zu verhindern.[1)]

(b) Eigene Ansicht

Jene Zweckbestimmung des § 284 I StGB ist möglicherweise im Kern richtig. Sie ist aber unvollständig bzw. ungenau, weil unklar bleibt, worin der eigentliche Strafgrund zu sehen ist. Da die Verbotsnorm Teil des Kriminalstrafrechts ist, mag es naheliegen anzunehmen, daß sie das Glücksspiel als solches bekämpfen soll. Wenn man jedoch die Zweckbestimmung genauer erforscht, indem man sich die Rechtstradition des Glücksspielwesens vergegenwärtigt, könnte man zu der Erkenntnis gelangen, daß § 284 I StGB heute nur noch eine staatliche Kontrolle sicherstellen will.

(aa) Historischer Zweck

Wie aus der Geschichte der Glücksspielverbote hervorgeht,[2)] galt ursprünglich weder das Spiel im allgemeinen noch das Glücksspiel im besonderen als unrecht oder unsittlich. Die anfänglichen Spielbeschränkungen erfaßten vornehmlich solche Spiele, die das Gewinnstreben bzw. die "Gewinnsucht" anstachelten und zielten darauf ab, das Spiel inner-

---

1) Ostendorf JZ 1981, 165 ff (168 Fußn. 51)
2) vgl. oben S. 1 ff.

halb seiner natürlichen Grenzen zu halten. Man war sich deshalb darin einig, daß die Verbote nicht in den Kreis des kriminellen (weil sie nicht Rechte des Staates oder eines einzelnen schützten), sondern in den des polizeilichen Unrechts (weil sie nur eine Gefahr für die allgemeine Sicherheit und Ordnung verhinderten) einzureihen seien.[1] Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 knüpfte an diese Entwicklung an. Kennzeichnend ist, daß es zuerst das Verbot gewinnsüchtigen Spielens von Hasardspielen ausdrücklich aussprach und voranstellte und dann erst die Androhung der Strafen gegen die verschiedenen Arten seiner Übertretung folgen ließ, anstatt beides zusammenzufassen: das staatliche Verbot bildete eben wie bei allen Polizeidelikten erst die ethische Grundlage für die Bestrafung seiner Verletzer.[2] Auch der Gesetzgeber des Preußischen Strafgesetzbuches vom 14.4.1851 ging, wie aus den Motiven deutlich wird, von dem Gedanken aus, daß die Glücksspiele und ihre Begünstigung keine Rechtsverletzung enthielten, sondern nur bestraft würden, weil sie "bei einem allgemeinen Überhandnehmen die öffentliche Sicherheit gefährden und höchst nachteilig auf den Kulturzustand eines Volkes wirken können".[3] Er rückte schließlich sogar von dem allgemeinen Spielverbot ab und stellte nicht mehr die Spieltätigkeit schlechthin unter Strafe, sondern nur das eigentlich gefährliche Spielen, das gewerbsmäßige Glücksspiel (§ 266). Im übrigen pönalisierte das Gesetz solche Handlungen, die auf eine Ermöglichung und Förderung des öffentlichen Glücksspiels abzielten (Gestatten und Verheimlichen von Glücksspielen durch Inhaber öffentlicher

---

1) Wilda, aaO, S. 139 ff.; Schuster, aaO, S. 173, 198 ff

2) Schiffer, Der Gerichtssaal, Bd. 51 S. 184 ff (211)

3) Motive Band IV S. 201, zit. nach Kriegsmann, VD BT 1907, S. 376 Anm. 25

Versammlungsorte, öffentliches Halten von Glücksspielen, §§ 267, 340 Ziff. 11), wobei es einen Teil (Halten) als Übertretung einstufe. Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 18.5.1871 übernahm die vorgenannten Regelungen im wesentlichen (§§ 284 a.F., 285 a.F., 360 Ziff. 14 a.F.). Die Bewertung des Glücksspiels änderte sich allmählich, als, wie Schiffer es ausdrückt, "die Ehrung der Arbeit, die Anfechtung mühelosen Gewinnes und des Jagens nach ihm anfing, ein Bestandteil des Volksgewissens zu werden".[1] Mit der gesteigerten Wertschätzung der Arbeit sank zwangsläufig die gesellschaftliche Toleranz des Glücksspiels. Strafrechtliche Relevanz gewann diese Veränderung jedoch erst, als sich das Glücksspiel in den desolaten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen während des ersten Weltkrieges und danach massenhaft ausbreitete und dabei in einen unvereinbaren Gegensatz zur Notwendigkeit der Arbeit geriet. Das Gesetz gegen das Glücksspiel vom 23. 12.1919 richtete sich dementsprechend in weit schärferer Weise als bisher gegen das Spiel selbst. Nunmehr wurde nämlich nicht nur bestraft, "wer aus dem Glücksspiel ein Gewerbe macht" (§ 285 StGB), sondern auch, "wer sich an einem öffentlichen Glücksspiel beteiligt" (§ 284 a StGB). § 284 StGB knüpfte an die §§ 285, 360 Ziff. 14 StGB a.F. an, indem er ebenfalls solche Handlungen mit Strafe bedrohte, die auf eine Ermöglichung und Förderung der eigentlichen Spielertätigkeit zielten. Aber auch er ging weiter als die alten Vorschriften, da er nicht nur das öffentliche, sondern auch das nicht-öffentliche Glücksspiel erfaßte (§ 284 II StGB). Nach der Ausführungsvorschrift vom 27.7.1920 durften zudem Glücksspiele nur genehmigt werden, soweit es sich

---

1) Schiffer, Der Gerichtssaal, Bd. 51 S. 210

um Spiele um geringwertige Gegenstände auf Jahrmärkten und ähnlichen Veranstaltungen im Freien handelte. Mit anderen Worten: Glücksspiele im strafrechtlichen Sinn waren überhaupt nicht erlaubnisfähig.

(bb) Heutiger Zweck

Die arbeits- und sozialethische Zielsetzung des Gesetzes gilt heute jedoch nicht mehr.[1] Die Glücksspielbestimmungen müssen in einem neuen Licht gesehen werden. Soweit § 284 I StGB in Frage steht, drängt es sich auf, wieder an die polizeiliche Funktion bzw. an das liberale Verständnis der alten entsprechenden Vorschriften anzuknüpfen. Das bedeutet, der Zweck der Vorschrift muß heute wieder darin gesehen werden zu verhindern, daß die Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele die Überhand nimmt. Die staatliche Aufgabe besteht nicht mehr darin, das Glücksspiel selbst zu unterbinden, sondern das massenhafte Glücksspiel. Die Motivation ist dabei die gleiche wie im Jahre 1919, nämlich die Arbeits- und Wirtschaftsmoral der Bevölkerung zu erhalten. Nur gilt heute das Glücksspiel nicht schon an sich, sondern erst das massenhafte Glücksspiel als Gefahr. Die Zweckbestimmung schließt an die Erkenntnis an, daß nicht jedes Glücksspiel heute notwendig ein tatsächliches Absinken der arbeits- und wirtschaftsmoralischen Qualitäten bewirkt und auch die Wahrscheinlichkeit dieser Wirkung nicht in sich schließt.[2] Dennoch kann es im Einzelfall geschehen, daß der Spieler dem Glücksspiel und der damit verbundenen Aussicht, auf möglichst mühelose Art zu Wohlstand und Reichtum zu

---

1) vgl. oben S. 61 f

2) vgl. oben S. 62

gelangen, erliegt, infolgedessen die Motivation zum Arbeiten verliert und schließlich gar auf die kriminelle Bahn gerät.[1] Die Einzelfälle sind gesamtgesellschaftlich nicht bedeutsam, solange sich ihre Zahl in Grenzen hält. Ein übergroßes Angebot an Glücksspielen wird aber dazu führen, daß die Zahl der Spieler spürbar zunimmt, die ihre Beiträge zur gesellschaftlichen Gesamtleistung nicht mehr erbringen. Wenn z.B. in jeder Stadt eine Spielbank oder gar mehrere eröffnet würden, dann ist davon auszugehen, daß die Einzelfälle sich derart häuften, daß sie eine sozialschädliche Dimension erhielten. Der Staat hat bei der Erfüllung der Aufgabe, das massenhafte Glücksspiel zu verhindern, naturgemäß einen weiten Spielraum, da nur schwer festzustellen ist, wann das Angebot die sozialschädliche Grenze überschreitet. Er würde aber seine Pflichten verletzen, wenn er die Nachfrage nach Glücksspielen durch ein unbegrenztes Angebot beliebig steigerte. Die geschichtliche Erfahrung lehrt, daß das Glücksspiel nur innerhalb begrenzter und überschaubarer Bezirke schwerpunktmäßig zugelassen werden sollte.

Mit der Zulassung öffentlicher Glücksspiele, insbesondere von Spielbanken erwächst dem Staat - sekundär - freilich auch die Pflicht, eine Kontrolle der einzelnen Glücksspielveranstaltung zu gewährleisten, um sicherzustellen, daß es beim Spiel geordnet zugeht. Die Kontrolle bedeutet ebenfalls eine vorbeugende Gefahrenabwehr. Sie dient letztlich dazu, das Vermögen der Spieler vor spielregel-

---

1) vgl. insoweit Willenberg, Das große Spiel, der sich ausführlich mit den kriminologischen und psychologischen Aspekten der Spielbanken auseinandersetzt.

widrigen Gefährdungen zu schützen.[1] Die Beteiligten des Glücksspiels sind nicht selten der Versuchung ausgesetzt, dem "Glück" bzw. Zufall durch Manipulationen nachzuhelfen. Glücksspiel und Falschspiel liegen nahe beieinander. Zwar erfüllt das Falschspiel den Betrugstatbestand, so daß eine genügende Abschreckung gegeben sein sollte. Sie reicht aber erfahrungsgemäß nicht aus.

Es ist also festzuhalten, daß der Zweck des § 284 I StGB heute darin besteht, die Zahl der öffentlichen Glücksspiele in ordnungsgemäßen Grenzen zu halten und eine Kontrolle der einzelnen Glücksspielveranstaltung zu gewährleisten. Daraus ergibt sich, daß der Strafgrund nicht die Handlung als solche bzw. die Beeinträchtigung der Arbeits- und Wirtschaftsmoral und des Vermögens ist, sondern das Fehlen der behördlichen Erlaubnis und die darin liegende Umgebung vorbeugender staatlicher Kontrolle.

ccc) Ergebnis

Damit steht fest, daß die öffentliche Veranstaltung eines Glücksspiels nicht als solche strafbar ist, sondern nur bei Nichtbeachtung der Erlaubnispflicht.[2] Ob angesichts dessen die Strafsanktion noch angemessen ist, erscheint fraglich, mag hier aber letztlich dahinstehen. Immerhin fordern einige bereits, die Tatbestände des unerlaubten Glücksspiels zu bloßen Ordnungswidrigkeiten umzustellen.[3] Jedenfalls stellt der Betrieb einer

---

1) Davon zu unterscheiden ist die Vermögensgefährdung, die durch das Glücksspiel selbst droht; sie ist nicht relevant; vgl. oben S. 52 ff

2) so auch Bachof, aaO, S. 155 ff (191)

3) Lange GA 1953, 3 ff (6-10); Schmitt, Festschrift für Reinhart Maurach, S. 113 ff (114); Göhler NJW 1974, 825 ff (833 Fußn. 127)

Spielbank, gemessen an dem o.g. Maßstab,[1] eine erlaubte Betätigung dar.[2]

b) Wirtschaftliche Tätigkeit

Obwohl die Spielbanktätigkeit somit die Kriterien des Gewerbebegriffes im einzelnen erfüllt, bestehen doch Zweifel, ob sie innerhalb der Regelungsmöglichkeit des Art. 74 Nr. 11 GG liegt. Die Frage lautet nämlich, ob der Betrieb einer Spielbank eine wirtschaftliche Betätigung darstellt.

aa) Einwand des BVerfG und der Literatur

Das Bundesverfassungsgericht argumentiert in dem Spielbankenbeschluß, zum Recht der Wirtschaft seien vor allem diejenigen Vorschriften zu rechnen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen. Es könne aber keine Rede davon sein, daß sich der Spielbankbetrieb mit solchen Tätigkeiten befasse. Spielbanken deckten keinen wirtschaftlichen Bedarf. Außerdem bezieht sich das Gericht auf den Finanzwissenschaftler Professor Schmölders[3] und meint, der Gewinn der Spielbank sei auch nicht - wie der Gewinn eines Gewerbetreibenden - das Ergebnis der Tätigkeit des Unternehmers, sondern das Zufallsprodukt des wechselnden Spielverlaufs, der nur dadurch zustande komme, daß die Bank gegenüber der Gesamtheit der Spieler, aus deren Einsät-

---

1) vgl. oben S. 44

2) Dies ergibt sich mittelbar auch aus § 33 h Nr. 1 GewO. Die Vorschrift wäre entbehrlich, wenn der Betrieb von Spielbanken bereits der Art nach als unerlaubt angesehen werden müßte, da dann von vornherein kein Gewerbe gegeben und somit die §§ 33 d ff GewO ohnehin nicht anwendbar wären; vgl. auch Landmann-Rohmer, aaO, Einl. Rdn. 40

3) Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 2. Band, 1956, § 21 S. 701 ff.

zen sich das Spielkapital zusammensetze, die besseren Chancen habe. Der "Umsatz" am Spieltisch sei nicht die Summe der vereinnahmten oder gar vereinbarten Entgelte für gewerbliche Lieferungen oder Leistungen. Das Gericht kommt deshalb zu dem Schluß, mit der Zulassung einer Spielbank entstehe kein Gebilde des wirtschaftlichen Lebens und ihr Betrieb sei keine wirtschaftliche Betätigung.[1)]

Arndt[2)] hat dieser Bewertung zugestimmt. Er ist sogar der Ansicht, der Betrieb einer Spielbank sei ebensowenig ein "wirtschaftlicher" wie die Zahlung eines Lösegeldes für einen gefangengenommenen und verschleppten Diplomaten. Zusätzlich hat er darauf hingewiesen, daß der Betrieb einer Spielbank nicht mit der in der Gewerbeordnung geregelten Veranstaltung von Geldgewinnspielen verglichen werden könne.[3)] Die Struktur des Glücksspiels nach §§ 284 ff StGB und des Spiels an den Geldspielgeräten sei völlig verschieden. Das entscheidende Kriterium beim Glücksspiel bestehe darin, daß in der Zufallsbeziehung zwischen den Beteiligten die Sozialadaequanz fehle. Je sinnloser das Spiel werde, weil es nichts anderes als eine richtende Zahl herbeiführe, um so klarer werde sein Wesen als "Glück" herausdestilliert, und der zur Sucht führende "Genuß" erwachse aus der Lust am Risiko, an der Gefahr. Um dieses Ergebnis zu erzielen, müsse das Spiel, um Glücksspiel zu werden, so strukturiert sein, daß der Spieler mit dem Verlust eines Vermögens bedroht werde und vor allem eine größtmögliche Spanne zwischen Einsatz und Gewinnaussicht bestehe. Das Glücksspiel blende den Spieler mit der Chance, daß

---

1) BVerfGE 28, 119 ff (146-148)

2) GewA 1971, 73 ff

3) vgl. auch Zink, aaO, S. 102 f.

er ohne ein wirtschaftlich sinnvolles Verhalten, insbesondere ohne irgendeine Leistung oder Arbeit, im Nu zum großen Geld kommen könne, während in Wahrheit die Chance gleich Null sei. Die Struktur des Spiels an Geldgewinngeräten sei genau entgegengesetzt. Hierbei müsse der Höchstgewinn klein, die Gewinnhäufigkeit groß, der Gesamtverlust der Spielerschaft gering, der durchschnittliche Umsatz des Automatenaufstellers, der das Spiel vermittele, begrenzt sein. Mit anderen Worten: alle Bedingungen des Spieles ständen in einem maßvollen und ausgewogenen Verhältnis, d.h. sie seien sozialadäquat, und es herrsche nicht das Absurde, daß z.B. einer seine Geburtszahlen aufschreibe und dafür plötzlich Hunderttausende kassiere. Sozialadäquat sei das Spiel an den in der Gewerbeordnung vorgesehenen Geräten, weil für das entspannende Amüsement die Spielerschaft dieses Groschenspiels insgesamt etwa 20 % ihrer Einsätze bezahle und weil niemand mehr innerhalb einer Stunde verlieren könne als etwa einen Arbeitsstundenlohn.

bb) Kritik und eigene Auffassung

Bei der Beurteilung der Spielbanken besteht eine nicht zu unterschätzende Gefahr darin, daß mehr emotionale als rationale Kriterien zugrundegelegt werden. Auch die Bewertung der Spielbanktätigkeit durch das Bundesverfassungsgericht und Arndt macht deutlich, daß sie nicht frei von emotionaler Voreingenommenheit ist. Arndt schießt weit über das Ziel hinaus, wenn er den Spielbankgewinn mit dem Lösegeld aus einem kriminellen Akt vergleicht. Es erscheint daher zweifelhaft, ob die Ablehnung des wirtschaftlichen Charakters der Spielbankbetriebe einer kritischen Überprüfung standhält.

aaa) Umfang des wirtschaftlichen Bereiches

Es ist richtig, daß zum Recht der Wirtschaft primär die Normen über die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs gehören. Die Wirtschaft dient nach dem allgemeinen Sprachgebrauch der materiellen Erhaltung und Sicherung des Lebens des einzelnen oder des Volkes. Ihre Aufgabe und ihr Zweck ist die dauernde Deckung des menschlichen Bedarfs an Gütern und Leistungen.[1] Daran gemessen zählt die Regelung der Zulassung einer Spielbank sicher nicht zum Recht der Wirtschaft. Aber der Begriff der Wirtschaft und auch der des Gewerbes im Rechtssinn sind nicht auf die traditionellen Arten einer wirtschaftlichen Betätigung begrenzt, wie das Bundesverfassungsgericht selbst an anderer Stelle konstatiert.[2] Da die Begriffe weit zu verstehen sind, kann sogar eine atypische Betätigung ein Gewerbe sein, und es wird gerade als ein Kennzeichen der Wirtschaft angesehen, daß in ihr ständig neue Betätigungsarten entstehen.[3] Insofern ist kaum einzusehen, daß der Betrieb von inzwischen 27 Spielbanken keine wirtschaftliche Betätigung sein soll.

bbb) Vergleich mit dem Aufstellen von Spielgeräten nach § 33 c GewO

Auch das selbständige Aufstellen der Spielgeräte (§ 33 c GewO) ist zu einer typischen Betätigungsart der gewerblichen Wirtschaft geworden. Entgegen der Auffassung von Arndt könnte der Betrieb einer Spielbank dazu durchaus Parallelen aufweisen.

---

1) Brockhaus Enzyklopädie, Zwanzigster Band, 1974, Stichwort "Wirtschaft"

2) BVerfGE 41, 344 ff (352 f.)

3) Reuss, aaO, S. 163

(1) Unterschied

Unbestritten unterscheiden sich die Spiele an den Spielgeräten von den Glücksspielen in den Spielbanken.[1]

Das Charakteristikum der Spielgeräte nach § 33 c GewO besteht darin, daß in ihnen eine technische Vorrichtung eingebaut ist, sozusagen eine zweite Kraft, die neben den allgemeinen physikalischen Gesetzen einen eigengesetzlichen Ablauf bewirkt und damit ihrerseits selbstwirkend den Spielerfolg ausschlaggebend zu beeinflussen vermag.[2] Die Spielgeräte gibt es als Geschicklichkeitsspiel-Automat und, sofern der Einfluß der technischen Vorrichtung auf den Spielerfolg derart ausschlaggebend ist, daß der Spielerfolg dem Einfluß des Spielers völlig entzogen wird, als Glücksspiel-Automat. Voraussetzung für die Erlaubnis zur Aufstellung der Spielgeräte ist die Zulassung einer entsprechenden Bauart durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (§ 33 Abs. 1 S. 2 GewO). Diese Zulassung ist zu versagen, wenn die Gefahr besteht, daß die Spieler in kurzer Zeit unangemessen hohe Verluste erleiden (§ 33 e S. 1 GewO). Die Einzelheiten regelt insoweit die aufgrund des § 33 f Ab. 1 GewO erlassene SpielVO vom 6.2.1962[3] in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.11.1979.[4] Sie unterscheidet zwischen Spielgeräten, bei denen der Gewinn in Geld besteht (Geldspielgeräte, vgl. § 1 SpielVO) und solchen, bei denen der Gewinn in Waren besteht (Warenspielgeräte, vgl. § 2 SpielVO).

---

1) vgl. insoweit oben S. 47 ff

2) BVerwG GewA 1961, 34; 1967, 31 ff (32)

3) BGBl I S. 153

4) BGBl I S. 1986

Der von Arndt gezogene Vergleich zu den Geldspielgeräten mag hier wegen der Geldgewinne besonders naheliegen. Außerdem dominieren unter diesen Spielgeräten in der Praxis die Glücksspielgeräte.[1] Im Hinblick auf die gewerberechtliche Regelung gelten die Glücksspielautomaten, auf die an sich die Glücksspielkriterien passen, nach h.M. nicht als Glücksspiele im strafrechtlichen Sinn, da die Objekte, um die an ihnen gespielt werden könne, so gering seien, daß dem Spiel nach gesellschaftlicher Anschauung nur der Charakter einer harmlosen Unterhaltung und nicht der eines Glücksspiels um erhebliche Vermögenswerte zukomme.[2] Man bezeichnet die Spielgeräte deshalb auch pauschal als "Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit".[3] Dementsprechend soll bei Fehlen der behördlichen Erlaubnis zur Aufstellung der Spielautomaten nicht § 284 StGB, sondern allein § 144 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe d), Abs. 4 GewO zur Anwendung kommen.[4] Dessen

---

1) Landmann-Rohmer, aaO, § 33 c Rdn. 4

2) Goldmann, aaO, S. 183

3) Kummer, Das Recht der Glücksspiele und der Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit, S. 20 ff; ders. in Aubin/Kummer/Schroth/Wack, Die rechtliche Regelung der Glücksspiele und Spielautomaten in europäischen Ländern, S. 21 ff

4) Landmann-Rohmer, aaO, § 33 c Rdn. 44, nehmen alle nach der GewO zugelassenen und zulassungsfähigen Spielgeräte von der Anwendung des § 284 StGB aus; so auch Goldmann, aaO, S. 183 f. mit Ausnahme der Warenspielgeräte nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 SpielVO; OLG Köln NJW 1957, 721 stellt darauf ab, daß in einer Stunde nicht mehr zu verlieren ist, als ein Arbeiter in einer Stunde verdient; Kummer, Das Recht der Glücksspiele und der Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit, S. 36-39; ders. in Aubin/Kummer/Schroth/Wack, aaO, S. 31-33, will nur von der PTB tatsächlich zugelassene Spielgeräte aus dem eigentlichen Glücksspielbereich ausklammern; ähnlich Schmidt, Automatenrecht, S. 197 ff.; a.A. OLG Karlsruhe NJW 1953, 1643; Astl/Rathleff, aaO, S. 16, die sämtliche nach der GewO zugelassenen bzw. zulassungsfähigen Spielgeräte auch unter § 284 StGB fallen lassen.

Sinn und Zweck wird im Unterschied zu § 284 StGB darin gesehen, die Kontrolle zu ermöglichen, daß tatsächlich nur ein harmloses Geschicklichkeits- oder Unterhaltungsspiel und kein getarntes Glücksspiel vorliegt.[1)]

Die Geldspielgeräte sind freilich nicht so harmlos, wie sie dargestellt werden. Einmal trifft es nicht zu, daß niemand innerhalb einer Stunde mehr verlieren könne als etwa einen Arbeitsstundenlohn. Die SpielVO legt fest, daß das Spiel mindestens 15 Sekunden dauern muß (§ 11 Abs. 1 Nr. 3) und der Einsatz für ein Spiel höchstens 0,30 DM betragen darf (§ 11 Abs. 1 Nr. 5). Dies bedeutet einen theoretischen Maximalverlust von 72,- DM je Stunde. Da in Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen drei Spielgeräte aufgestellt werden dürfen (§ 3 SpielVO), können bei gleichzeitigem Spiel sogar Verlustbeträge von 216,- DM auftreten. Selbst wenn man berücksichtigt, daß 60 % der Einsätze wieder als Gewinn ausgezahlt werden müssen (§ 11 Abs. 1 Nr. 6 a SpielVO), verbleibt immerhin ein Durchschnittsverlust von 28,80 DM bzw. 86,40 DM. Auch die Gewinnmöglichkeiten sind nicht gering. Nach der SpielVO darf der Gewinn pro Spiel höchstens 3,- DM betragen. Die meisten Geldspielautomaten haben indes sog. Sonderspiel- und Risikospielsysteme, bei denen innerhalb kurzer Zeit (25 Min.) ein Gewinn von 120,- bis 200,- DM erzielt werden kann; sogar Gewinne von 500,- DM und mehr sollen theoretisch möglich sein. Im Hinblick darauf sollen, wie jüngste Untersuchungen ergeben haben, auch Automatenspieler der "Spielsucht" verfallen können.[2)] Die Warenspiel-

---

1) Goldmann, aaO, S. 203; Astl/Rathleff, aaO, S. 26

2) Meyer, Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, S. 8 ff, 132

geräte sind ebenfalls nicht alle harmlos. So dürfen bei Warenspielgeräten auf Volksfesten, Schützenfesten oder ähnlichen Veranstaltungen, Jahrmärkten oder Spezialmärkten die Gestehungskosten eines Gewinnes bis zu 30,- DM betragen, preisliche Grenzen für den Einsatz bestehen nicht (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 SpielVO). Bei Serienspielen (§ 12 Abs. 1 Nr. 3 SpielVO) braucht ferner auf je fünfzig Einsätze nur ein einziger Gewinn zu entfallen. Ruft man sich in Erinnerung, daß ein Glücksspiel dann angenommen wird, wenn der Gegenstand des Spiels einen nicht ganz unbedeutenden Vermögenswert darstellt,[1] so ist eigentlich erstaunlich, daß die Glücksspielautomaten der vorgenannten Art aus dem Anwendungsbereich des § 284 StGB ausgeklammert werden.
Die Begründung, daß nach der Entstehungsgeschichte der gewerberechtlichen Spielvorschriften die Zulassung der Unterhaltungsautomaten dazu dienen sollte, eine einfachere Trennung zwischen den verbotenen Glücksspielen auf der einen und den unbedenklichen Geräten auf der anderen Seite zu finden,[2] übersieht, daß die heute marktbeherrschenden Automaten damals noch gar nicht auf dem Markt waren.

(2) Gemeinsamkeit

Ungeachtet der Unterschiede läßt sich im Hinblick auf das Merkmal der wirtschaftlichen Betätigung möglicherweise jedoch eine entscheidende Gemeinsamkeit feststellen.
Die Veranstaltung von Geld- oder Warengewinnspielen durch Glücksspielautomaten nach § 33 c GewO befriedigt ebenso wie der Betrieb einer Spielbank keinen wirtschaftlichen Bedarf im herkömmlichen

---

1) vgl. oben S. 47

2) Kummer, Recht der Glücksspiele und der Unterhaltungsautomaten, S. 36; ders. in Aubin/Kummer/Schroth/Wack, aaO, S. 31

Sinn. Wenn sie gleichwohl eine wirtschaftliche Betätigung bedeutet, dann deshalb, weil sie einen Bedarf, der wirtschaftlicher Bedarf ist, an Unterhaltungsmöglichkeiten und Vergnügungen deckt.[1] Die Spielbank macht im Grunde nichts anderes. Zwar steht beim Glücksspiel in einer Spielbank stärker als bei den Glücksspielautomaten die Absicht des Spielers im Vordergrund, einen hohen Gewinn zu erzielen. Aber zugleich befriedigt es auch das Bedürfnis nach Spannung und Erregung, Vergnügen und Zerstreuung, wegen der Gewinnmöglichkeiten vermutlich noch mehr als das Spiel an einem Unterhaltungsautomaten. Auch die Art und Weise, wie bei der Veranstaltung von Glücksspielen die Umsätze gebildet oder die Gewinne erzielt werden, unterscheidet sich nicht sonderlich von der Art, wie die Automatenaufsteller ihre Einkünfte erwirtschaften. Sie ist jedenfalls keine solche Besonderheit, daß deshalb, wie das Bundesverfassungsgericht meint, der wirtschaftliche Charakter der Spielbankbetriebe verneint werden könnte. Nicht allein der Spielbankunternehmer verdankt seinen Gewinn dem Zufall oder Glück. Auch der Spekulant, der Waren, Wertpapiere oder Grundstücke kauft oder verkauft, vertraut letztlich nur auf den Zufall oder das Glück, indem seine Absicht allein darauf gerichtet ist, aus einem für die Zukunft erwarteten Preisunterschied Nutzen zu ziehen. Selbst Schmölders, auf dessen Aussagen das Gericht seine Argumentation stützt, stellt den wirtschaftlichen Charakter der Spielbanken nicht infrage. Seine Zielsetzung besteht vielmehr darin, die Spielbankabgabe in das deutsche Steuersystem einzuordnen. Er vertritt die Auffassung, daß die Abgabe den Verbrauch und Aufwandsteuern am meisten gleichen würde und führt als Begründung jene Erklärung an, die das Bundesver-

---

1) Arndt GewA 1971, 73 ff (74)

fassungsgericht wiedergegeben hat.[1] Schmölders will damit nur die "Eigenart des Geschäftsbetriebes dieser Unternehmungen" unterstreichen und betonen, daß die Spielbank kein normaler Gewerbebetrieb sei.

ccc) Ergebnis

Es ist deshalb davon auszugehen, daß der Betrieb einer Spielbank eine wirtschaftliche Betätigung darstellt.[2]

Insgesamt gesehen muß man feststellen, daß die Zulassungsvorschriften das Recht der Wirtschaft (Gewerberecht) betreffen.

2) Landeskompetenz:
Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Die Zulassungsvorschriften könnten sich aber auch mit einem Sachgebiet befassen, das zur Kompetenz des Landes NW gehört.
Gemäß Art. 30, 70 GG sind die Länder zuständig, Gesetze zu erlassen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen. Hierzu zählen einmal die allgemeinen Gesetze zur Gefahrenabwehr. Sie regeln zumeist die Rechtsgrundlagen für ein Eingreifen der Ordnungsbehörden und der Polizei. Zum anderen gehören dazu auch fachspezifische Landesgesetze mit speziellen Gefahrenabwehraufgaben. Die wichtigsten sind etwa die Regelungen über die Bauaufsicht, den Brandschutz, die Leichenbestattung, die Unterbringung von Geistes- und Suchtkran-

---

1) aaO, S. 701 ff (704)

2) so auch OLG München GewA 1968, 130 ff (131); Landmann-Rohmer, aaO, § 33 h Rdn. 2

ken.[1] Die Vorschriften über die Zulassung von Spielbanken sind kein allgemeines Gesetz zur Gefahrenabwehr. Sie könnten aber eine spezielle Regelung zur Abwehr der im Zusammenhang mit dem Glücksspielwesen verbundenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedeuten.

a) öffentliche Sicherheit

Unter "öffentlicher Sicherheit" versteht man traditionell die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Ehre, Freiheit und Vermögen der Bürger, den Bestand des Staates und seiner Einrichtungen sowie die Gesamtheit aller Rechtsvorschriften und damit die objektive Rechtsordnung.[2] Die öffentliche Sicherheit wird insbesondere durch strafbare Handlungen verletzt.[3]

Das Glücksspiel bedeutet eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit, weil es den einen oder anderen Beteiligten nicht selten dazu motiviert, den Spielablauf regelwidrig zu beeinflussen und damit strafbare Handlungen zu begehen.[4] Die Zulassung öffentlicher Spielbanken wirkt dem entgegen. Sie gibt dem Staat die Möglichkeit, die einzelne Glücksspielveranstaltung daraufhin zu überwachen, daß die Spielregeln eingehalten werden. Durch die Kontrolle erhält der Spieler die Gewähr, daß beim Spiel alles mit rechten Dingen zugeht und er vor irgendwelchen Manipulationen bewahrt wird.

---

1) Götz, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, S. 26

2) OVG Münster DVBl 1975, 588 f.; Drews-Wacke-Vogel-Martens, Gefahrenabwehr, II. Band, S. 117-122; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht III, § 125 II a) 1; Götz, aaO, S. 34 ff; Friauf in von Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 211 f.

3) Friauf in von Münch, aaO, S. 212

4) vgl. oben S. 68 f

b) öffentliche Ordnung

Die öffentliche Ordnung ist der Inbegriff aller ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach der jeweils vorherrschenden Anschauung unerläßliche Voraussetzung für ein menschliches Zusammenleben innerhalb der Gemeinschaft ist.[1] Eine ungeschriebene Wertvorstellung lautet, daß die Arbeit, d.h. die auf Erzielung von Ertrag bzw. Einkommen gerichtete körperliche und geistige Tätigkeit des Menschen der entscheidende und wertvollste Wirtschaftfaktor in der Volkswirtschaft ist. Diese Regel wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung anerkannt. Sie ist auch eine unverzichtbare Voraussetzung für ein gedeihliches menschliches Zusammenleben, weil die Arbeit die eigentliche Quelle des Wohlstandes und der Kultur der Völker ist.
Das Glücksspiel bedroht die öffentliche Ordnung, wenn es sich massenhaft ausbreitet. Es ist dann die Gefahr gegeben, daß es den Leistungswillen der Menschen in einem sozialschädlichen Ausmaß beeinträchtigt.[2] Die Zulassungsbestimmungen tragen dieser Erkenntnis Rechnung, indem sie nur eine beschränkte Anzahl von Spielbanken erlauben.

Die Vorschriften über die Zulassung berühren also auch das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

3) Zweck der Zulassungsbestimmungen

Es kommen somit zwei Gesetzgebungskompetenzen in Betracht: die Bundeskompetenz für das Recht der

---

1) BVerwG NJW 1980, 1460 ff (1641); VGH Mannheim NJW 1972, 971 f.; Drews-Wacke-Vogel-Martens, aaO, S. 130; Wolff-Bachof, aaO, § 125 II a) 2; Götz, aaO, S. 44; Friauf in von Münch, aaO, S.

2) vgl. oben S.67f

Wirtschaft und die Landeskompetenz für das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Der Komplex der Zulassungsbestimmungen ist mit anderen Worten ambivalent.[1] In solchen Zweifelsfällen kann die Zuständigkeit nicht einfach je nach Belieben bestimmt werden, vielmehr muß sie nach bestimmten Kriterien ermittelt werden. Eine Abgrenzung dessen, was zum Recht der Wirtschaft (Gewerberecht) gehört, von den der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienenden Vorschriften ist allerdings äußerst schwierig. Denn auch das Gewerberecht verfolgt ganz entscheidend gefahrenabwehrende Ziele, indem es die Allgemeinheit und einzelne gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und Belästigungen schützen soll.[2] Erinnert sei in diesem Zusammenhang z.B. an die die Gewerbefreiheit durch Statuierung einer Genehmigungspflicht für bestimmte Gewerbebetriebe einschränkenden Regelungen der Gewerbeordnung (§§ 24 ff). Nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht hängt die Gesetzgebungskompetenz davon ab, in welchem Bereich die Materie ihren Schwerpunkt hat bzw. zu welchem sie die engeren Beziehungen aufweist.[3] Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Grundsatz im Hinblick auf eine Regelung, die gleichzeitig das Recht der Wirtschaft und das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung berührte, noch präzisiert. In seinem Beschluß vom 29.4.1958 qualifizierte das Gericht das Gesetz über die Prüfung von Handfeuerwaffen vom 7.6.1939[4] - sog. Beschuß-

---

1) a.A. BVerfGE 28, 119 ff (146-151 in bezug auf das SpielbG 1933, indem es den wirtschaftsrechtlichen Gesichtspunkten nur kompetenzirrelevante Nebenwirkungen beimißt

2) BVerwG NJW 1977, 772 f; Stober, aaO, Rdn. 632, 649

3) H. Schneider NJW 1965, 937 ff (940)

4) RGBl I S. 1241

gesetz -, das für Schußwaffen eine behördliche Güte- und Sicherheitsprüfung vorschrieb und so teils wirtschaftsrechtliche, teils polizeirechtliche Tendenzen zeigte, als Wirtschaftsrecht des Bundes, weil die gewerbefördernde und daher wirtschaftsrechtliche Zielsetzung überwiege. Das Gericht unterschied dabei zwischen der Polizeigewalt als bloßer Annex-Gewalt und der Polizeigewalt im engeren Sinn. Es meinte, die Ordnungsgewalt könne als Annex des Sachgebietes erscheinen, auf dem sie tätig werde. Die Zuständigkeit zur Gesetzgebung in einem Sachbereich umfasse dann auch die Regelung der Ordnungsgewalt (Polizeigewalt) in diesem Sachbereich. Normen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in einem bestimmten Sachbereich dienten, seien daher jeweils dem Sachbereich zuzurechnen, zu dem sie in einem notwendigen Zusammenhang ständen. Nur solche Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung den alleinigen und unmittelbaren Gesetzeszweck bildete, könnten einem selbständigen Sachbereich zugerechnet werden, der als Polizeirecht im engeren Sinne bezeichnet werde und in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung falle.

Die Frage lautet also, ob die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der alleinige und unmittelbare Gesetzeszweck der Zulassungsvorschriften ist oder ob sie in einem notwendigen Zusammenhang mit gewerberechtlichen Erwägungen steht.

---

1) BVerfGE 8, 143 ff (148-150)

a) Inhalt

Auskunft über den Zweck eines Gesetzes gibt zunächst der Inhalt der Regelung selbst, soweit er eindeutig zweckgerichtet ist.[1] Es ist daher zu prüfen, ob der Inhalt der Zulassungsvorschriften eine eindeutige Zweckrichtung erkennen läßt.

Die Zulassung der Spielbanken nach § 1 S. 1 SpielbG NW ist - isoliert betrachtet - doppeldeutig. Der Gesetzgeber kann damit primär einen polizeilichen und sekundär einen wirtschaftlichen Zweck verfolgt haben, es ist aber auch denkbar, daß er damit primär einen wirtschaftlichen und sekundär einen polizeilichen Zweck verband. Ähnlich verhält es sich mit der Zulassungsbeschränkung nach § 1 S. 2 SpielbG NW. Sie gibt ebenfalls keinen Aufschluß darüber, ob sie allein die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bezwecken soll oder ob sie in einem notwendigen Zusammenhang mit wirtschafts- und gewerberechtlichen Überlegungen zu sehen ist. Auch die Vielzahl der Vorschriften, die einen ordnungsgemäßen Spielbetrieb gewährleisten sollen (§§ 3, 5-8 SpielbG NW),[2] deutet auf keine eindeutige Zweckrichtung. Sie dienen dazu, die Spielbankbesucher vor einigen Gefahren des Glücksspiels und vor unzuverlässigem Spielbankpersonal zu schützen und Minderjährige von der Spielbank ganz fernzuhalten. Die Vorschriften stehen in einem engen Zusammenhang mit der Zulassung der Spielbanken, geben aber keinen Aufschluß darüber, welchen Zweck die Zulassung selbst verfolgt.

Ein gewisses Anzeichen dafür, daß die Zulassungsbestimmungen zum Recht der öffentlichen Sicherheit

---

1) Larenz, Methodenlehre, S. 315 ff, 333; vgl. auch Achterberg, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16 Rdn. 10; BVerfGE 8, 143 ff (150)

2) vgl. oben S. 34 f

und Ordnung gehören, enthalten die §§ 2 I, 5 I, II SpielbG NW, wonach der Innenminister zuständig ist, die Erlaubnis zu erteilen, die Aufsicht zu führen und die Spielordnung zu erlassen. Auch das Bundesverfassungsgericht sieht ein Indiz für den polizeilichen Charakter des Spielbankenrechts von 1933 darin, "daß das Gesetz von 1933 und die Ausführungsverordnungen die Zuständigkeit des Reichsministers des Innern, nicht die des Reichswirtschaftsministers vorsehen."[1] Aber eine eindeutige Zweckbestimmung geht daraus nicht hervor. Denn letztlich gehört ein Gesetz nicht deshalb zum Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, weil es zur Ausführung die Kompetenz des Innenministers vorsieht, sondern weil der Inhalt selbst ausschließlich sicherheits- und ordnungsrechtlicher Natur ist. Ansonsten läge es in der Hand des jeweiligen Gesetzgebers, durch die Regelung der Zuständigkeiten den Charakter einer Materie zu bestimmen.

Insgesamt gesehen läßt also der Inhalt der Zulassungsvorschriften keine eindeutige Zweckrichtung erkennen.

b) Entstehungsgeschichte

Aufschluß über den Zweck eines Gesetzes gibt ferner dessen Entstehungsgeschichte. Erkenntnisquelle sind insoweit die verschiedenen Entwürfe, die den Entwürfen beigegebenen Begründungen, die Beratungsprotokolle sowie die Parlamentsberichte.[2]

Die Entstehungsgeschichte des SpielbG NW wie auch der Spielbankgesetze der übrigen Bundesländer macht

---

1) BVerfGE 28, 119 ff (148)

2) Larenz, aaO, S. 319, 333; Achterberg, aaO. § 16 Rdn. 14; vgl. auch BVerfGE 8, 143 ff (151)

deutlich,[1] daß die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Personen mit der Zulassung öffentlicher Spielbanken zum einen den Wunsch verbanden, angesichts der finanziellen Misere des Landes zusätzliche Mittel für bestimmte öffentliche Aufgaben zu erschließen. Außerdem sahen sie in den Spielbanken einen Anziehungspunkt für Touristen, der die Wirtschaftskraft der Spielbankgemeinden stärken würde. Zugleich betonte der historische Gesetzgeber meist jedoch auch, daß das Glücksspiel unter staatliche Kontrolle gestellt werden solle. So begründeten die Senate der Stadtstaaten Bremen und Hamburg ihre Gesetzesinitiativen ausdrücklich damit, durch eine öffentliche Spielbank das Glücksspiel wirksam überwachen und die Spieler vor strafbarer Ausbeutung schützen zu wollen. Allerdings sind keine Erkenntnisse verfügbar, daß vor Erlaß der Spielbankgesetze faktisch erhebliche polizeiliche Gefahren bestanden, die mit den Gesetzen bzw. mit der Errichtung der Spielbanken bekämpft werden sollten, und die danach entfielen. Sofern der Gesetzgeber konkrete sicherheitspolizeiliche Überlegungen anstellte, wie etwa in Nordrhein-Westfalen, dienten sie dazu, den Spielbanken so weit wie möglich ihre Gefährlichkeit zu nehmen. Speziell in Hamburg und Bremen verlor der Gesichtspunkt der Kontrolle im übrigen insofern etwas an Bedeutung, als in der Nähe dieser Städte bereits - niedersächsische - Spielbanken existierten, nämlich in Bad Zwischenahn bei Bremen und in Hittfeld bei Hamburg. Auch die Befürworter der Senatsvorlagen gaben während der Beschlußfassung in der Bürgerschaft zu erkennen, daß es ihnen mehr darum gehe, bereits vorhandene Besucherströme nach Hamburg bzw. Bremen umzuleiten und dadurch neue Mittel für öffentliche Aufgaben zu gewinnen.

---

1) vgl. oben S. 19 ff

Das Bundesverfassungsgericht geht in seinem Spielbanken-Beschluß ausführlich auf die Entstehungsgeschichte des SpielbG 1933 ein. Es verkennt dabei nicht, daß sich der Gesetzgeber mit der Zulassung öffentlicher Spielbanken eine Einnahmequelle für die öffentliche Hand verschaffen wollte. Auch wirtschaftliche Erwägungen hätten eine Rolle gespielt: die Steigerung des Devisenaufkommens durch die Anlockung von Ausländern, insbesondere aber die Förderung des Fremdenverkehrs ganz allgemein und die Förderung bestimmter Kur- und Badeorte im besonderen. Maßgebend sei aber gewesen, durch die Zulassung von Spielbanken die natürliche Spielleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen; der vornehmlich in Kurorten mit internationalem Publikum im Grunde nicht zu verhindernde Spielbetrieb habe unter staatliche Kontrolle gestellt werden sollen; die Gewinne aus dem Spielbankbetrieb hätten nicht illegal in die Taschen von Privatleuten fließen, sondern zum wesentlichen Teil für gemeinnützige Zwecke abgeschöpft werden sollen.[1] Wie sich aus der von Kääb wiedergegebenen Begründung des Gesetzes ergibt,[2] berief sich der Gesetzgeber damals tatsächlich weitgehend auf jene Motive. Es fehlt allerdings der Hinweis, daß er beabsichtigte, die natürliche Spielleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung zu schützen. Vor allem aber dominierte keine der Erwägungen. Jedenfalls kommt das in der Begründung des Gesetzes nicht zum Ausdruck. Auch der gemeinnützige Verwendungszweck der Spielbankerträge verdient im Grunde keine besondere Betonung. Es bleibt sich im Grunde gleich, ob die Gewinne in den allgemeinen Haushalt gelangen oder besonderen gemeinnützigen Zwecken zugute kommen. Auf jeden Fall

---

1) BVerfGE 28, 119 ff (147, 148)

2) vgl. oben S. 18 f

entlasten sie den Haushalt, indem sie für Aufgaben eingesetzt werden, die sonst aus anderen Haushaltsmitteln gefördert werden oder gefördert werden sollten. In einzelnen Bundesländern, nämlich in Berlin, Hamburg und Niedersachsen fließen die Spielbankerträge denn auch dem Haushalt als allgemeine Deckungsmittel zu. Freilich wird auch in diesen Ländern nicht versäumt, darauf hinzuweisen, daß Teile der Spielbankabgabe sozialen Zwecken diene, etwa zur Resozialisierung Strafgefangener.[1] Auch in Nordrhein-Westfalen sollen im übrigen die Spielbankgewinne nunmehr zum Teil die Landeskasse unmittelbar aufbessern. Das zweite Haushaltsfinanzierungsgesetz vom 24.11.1982[2] sieht vor, daß die Stiftung für Wohlfahrtspflege fortan nur den Betrag erhalten soll, der im Haushaltsplan jeweils festgelegt ist.

Insgesamt gesehen läßt die Entstehungsgeschichte der einzelnen Spielbankgesetze nicht den Schluß zu, die Zulassungsbestimmungen hätten einen eindeutig sicherheits- bzw. ordnungsrechtlichen Charakter. Es bleiben vielmehr Zweifel über den Zweck der Vorschriften.

c) Zusammenhang mit § 284 I StGB

Im Hinblick darauf ist es geboten, über die Entstehungsgeschichte hinaus auf sog. objektiv-teleologische Kriterien zurückzugehen. Objektiv-teleo-

---

1) Nach Mitteilung des niedersächsischen Justizministers soll ein aus der Spielbankabgabe finanzierter Fonds Strafgefangenen finanzielle Hilfe leisten. Die Stiftung "Rezozialisierungsfonds" soll mit 1 Million DM ausgestattet werden. Überschrift in der Süddeutschen Zeitung vom 25.10. 1979: Spielbanken helfen Haftentlassenen"

2) GV NW S. 699; vgl. Anlage 14 d

logisch heißen sie deshalb, weil es bei ihnen nicht darauf ankommt, daß sich der Gesetzgeber ihrer immer bewußt gewesen ist, wenn sich nur seine Regelung im ganzen als durch sie bedingt verstehen läßt. Aus den objektiven Zwecken des Rechts ergibt sich u.a. das Postulat, Wertungswidersprüche in den Grenzen des Möglichen zu vermeiden.[1] Bei der Zweckfindung ist also derjenigen Argumentation der Vorzug zu geben, durch die ein Wertungswiderspruch innerhalb der Rechtsordnung vermieden wird.[2]

Mit der Annahme eines wirtschaftlichen bzw. gewerblichen Charakters der Zulassungsbestimmungen könnte ein Wertungswiderspruch zu § 284 I StGB entstehen. Der Sinn und Zweck der Vorschrift besteht heute darin, die Zahl öffentlicher Glücksspiele in ordnungsgemäßen Grenzen zu halten und eine Kontrolle der einzelnen Glücksspielveranstaltung zu gewährleisten.[3] Auch wenn der Zusammenhang den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten nicht voll bewußt gewesen ist, so ist doch davon auszugehen, daß die Zulassung öffentlicher Spielbanken letztlich auf dem Hintergrund jener Zweckbestimmung zu sehen ist. Die Zulassung bedeutet insofern zum einen die Tolerierung des Glücksspiels in sozialverträglichen Grenzen. Wo diese Grenzen verlaufen, hat der Gesetzgeber im Rahmen seines Ermessens zu bestimmen. Dabei hat er darauf zu achten, daß kein Überangebot an Glücksspielen entsteht und die Arbeits- und Wirtschaftsmoral nicht in sozial schädlicher Weise be-

---

1) Larenz, aaO, S. 322-328, 334; Achterberg, aaO, § 16 Rdn. 18, 19

2) Ein gutes Beispiel für den Übergang von einer historischen zu einer objektiv-teleologischen Argumentation findet sich in BGHZ 2, 355 ff

3) vgl. oben S. 69

einträchtigt wird. Der Betrieb einer Spielbank stellt insoweit zwar eine sozial-normale Tätigkeit dar. Er ist gleichwohl aber keine gewerbliche Betätigung, weil er nicht derart privilegiert sein kann, daß jedermann grundsätzlich einen Anspruch darauf hätte, eine Konzession zu erhalten. Zum anderen erfüllt die Zulassung öffentlicher Spielbanken mit Blick auf § 284 I StGB den Zweck, das Glücksspiel unter die staatliche Kontrolle zu stellen, um den Spielern die Gewähr zu geben, daß die Spielregeln eingehalten werden.

Das Bundesverfassungsgericht stellt in seinem Spielbanken-Beschluß im Zusammenhang mit der Entstehungsgeschichte ebenfalls einen Bezug zur Strafvorschrift her. Unter Hinweis auf die §§ 284 ff StGB meint es, die Zulassung von Spielbanken könne nur dahin verstanden werden, daß durch sie die natürliche Spielleidenschaft vor strafbarer Ausbeutung geschützt werden solle. Dabei geht das Gericht davon aus, daß der Betrieb einer Spielbank an sich unerwünscht sei und nur aus besonderen Gründen im Einzelfall zugelassen werde. Dementsprechend heißt es weiter, die Konzessionierung werde wesentlich und entscheidend bestimmt durch die öffentliche Aufgabe, das illegale Glücksspiel um Geld einzudämmen und dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb des Menschen staatlich überwachte Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen.[1] D.h. das Gericht begreift die Zulassung öffentlicher Spielbanken als Mittel zu dem Zweck, das Glücksspielwesen durch seine Konzentration in einer Spielbank wirksamer bekämpfen und die Spieler vor Machenschaften schützen zu können.[2] Dieser Auffassung kann jedoch

---

1) BVerfGE 28, 119 ff (148)

2) so auch Arndt GewA 1971, 73 ff (74)

nicht zugestimmt werden. Ihr liegt ein Verständnis des Glücksspiels zugrunde, das heute überholt ist.[1] Zwar bleibt auch nach der hier vertretenen Meinung die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels eine staatliche Aufgabe, aber nicht zum Schutz des Glücksspielers vor strafbarer Ausbeutung oder Übervorteilung, diesen verdient der illegale Spieler nicht, sondern um zu verhindern, daß das öffentliche Glücksspiel außer Kontrolle gerät und jene Schwelle überschreitet, die es zu einer Gefahr werden läßt.

§ 284 I StGB bzw. dessen Zweck bildet damit das entscheidende Kriterium zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die gewerberechtliche Regelung des Spielrechts von der Gesetzgebungsbefugnis des Landes für die sicherheits- und ordnungsrechtliche Regelung des Glücksspielwesens. Beide Gesetzgebungsbereiche haben zwar gemeinsam, daß sie Gelegenheit zu einer wirtschaftlichen Betätigung bieten.[2] Die Regelung der Zulassung von Glücksspielen ist jedoch im Zusammenhang mit § 284 I StGB zu sehen und dient insofern letztlich sicherheits- und ordnungsrechtlichen Zielen. Allerdings ist festzustellen, daß auch die Vorschriften über die Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit zunehmend von der Wertung des § 284 I StGB erfaßt werden. Wenn jedenfalls der herkömmliche Glücksspielbegriff zugrundegelegt wird,[3] dann fällt auch das Aufstellen der o.g. Glücksspielautomaten mit den an sich nicht ganz unbedeutenden Gewinn- und Verlustmöglichkeiten[4] in den Bereich der Straf-

---

1) vgl. oben S. 67 f
2) vgl. oben S. 77 f
3) vgl. oben S. 47
4) vgl. oben S. 76 f

barkeit des § 284 I StGB. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wäre wohl nur noch gerechtfertigt, wenn der Begriff des Glücksspiels unter teilweiser Berücksichtigung des § 33 e S. 1 GewO neu definiert würde: ein Spiel wäre danach u.a. nicht schon dann ein Glücksspiel im strafrechtlichen Sinn, wenn der Gegenstand des Spiels einen nicht ganz unbedeutenden Vermögenswert besitzt,[1] sondern erst dann, wenn die Möglichkeit besteht, daß der Spieler unangemessen hohe Gewinne in kurzer Zeit erzielt.[2] Diese Definition würde eine klare Abgrenzung zwischen der Bundes- und Landeskompetenz herbeiführen. Sie würde die - zugelassenen und zulassungsfähigen - Glücksspielautomaten grundsätzlich aus dem Bereich des § 284 I StGB ausscheiden[3] und es überflüssig machen, insoweit einen Bereich des Glücksspiels im weitesten Sinn anzuerkennen, die Bundeskompetenz aber damit zu bejahen, daß hierbei die wirtschaftliche Bedeutung der Veranstaltungen überwiege.[4]

---

1) vgl. oben S. 47

2) ähnlich Arndt GewA 1971, 73 ff (75), der sich allerdings enger an § 33 e S. 1 GewO anlehnt und auch das Kriterium übernimmt, daß der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet; aber das Glücksspiel ist letztlich keine Gefahr, weil man dabei verlieren kann, sondern weil man dabei mühelos große Summen gewinnen kann; so auch Epple, aaO, S. 8

3) zweifelhaft allerdings im Hinblick auf die Glücksspielautomaten mit den Sonderspiel-und Risikospielsystemen, wenn damit innerhalb von 25 Minuten Gewinne von 120,- DM - 200,- DM oder gar 500,- DM erreicht werden können.

4) so aber die Begründung zum ÄndG vom 12.2.1979 zu § 33 h GewO, BT-Drucksache 8/1863 S. 10; vgl. auch Landmann-Rohmer, aaO, § 33 h Rdn. 1

4) Ergebnis

Die Zulassungsvorschriften haben so letztlich den Zweck, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten. Damit entfällt aber nicht die Annahme, daß der Betrieb einer Spielbank eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt.[1] Nur das Ziel, das öffentliche Glücksspiel zu begrenzen und zu kontrollieren, ist sicherheits- und ordnungsrechtlicher Art, nicht jedoch auch die dazu eingesetzte Tätigkeit.[2] Die Regelung der Zulassungsvorschriften gehört zur Kompetenz des Landes NW.

---

1) vgl. oben S. 72 ff

2) Von daher beantwortet sich auch die Frage, ob der Betrieb einer Spielbank in den Schutzbereich des Art. 12 I GG fällt. Die Anwendung könnte zweifelhaft sein, wenn das Grundrecht nicht für Berufe gelten würde, die Aufgaben wahrnehmen, welche der öffentlichen Hand vorbehalten sind (vgl. BVerwGE 2, 85 ff 86; 2, 89 ff 92; 3, 21 ff 23; 4, 250 ff 254). Ob diese Einschränkung grundsätzlich richtig ist, mag hier dahinstehen. Immerhin ist der Rechtsprechung des BVerfG zu entnehmen, daß der Gesetzgeber das Grundrecht der Berufsfreiheit nicht lediglich dadurch ausschalten kann, daß er eine Tätigkeit, die an sich wirtschaftlicher Art ist, zur hoheitlichen Aufgabe erklärt (BVerfGE 7, 377 ff 397 f. 21, 245 ff 249-251). Auf jeden Fall ist der Betrieb einer Spielbank keine Tätigkeit, die notwendigerweise von der öffentlichen Hand ausgeübt werden muß. Spielbanken werden außerhalb NW auch von privaten Unternehmen betrieben. Es handelt sich dabei also nicht um eine "originär staatliche Funktion" (vgl. Badura, Das Verwaltungsmonopol, S. 93 ff) bzw. "echte hoheitliche Aufgabe" (vgl. Uber, Freiheit des Berufs, S. 179), sondern um eine an sich wirtschaftliche Tätigkeit. Art. 12 I GG ist daher anwendbar. (a.A. BVerwG I B 96.75, Beschl. v. 2.2.1976, S. 3; OVG Rheinland Pfalz GewA 1973, 145 f.; OVG Münster GewA 1979, 327 f.; vgl. dagegen BVerfG 1 BvR 455/74, Beschl. v. 23.4.1975, S. 2, wo es heißt, das dem niedersächsischen Spielbankengesetz immanente Verbot, Spielbanken zu betreiben, schränke als objektive Zulassungsvoraussetzung zwar das Grundrecht auf freie Berufswahl des Beschwerdeführers ein, aber es sei zum Schutze eines überragend wichtigen Gemeinschaftsguts zwingend erforderlich.

III) Regelung der Spielbankabgabe

1) Bundeskompetenz gemäß Art. 105 II GG

Die Zuständigkeit des Landes NW zur Regelung der Spielbankabgabe ist wiederum nur gegeben, wenn nicht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes eingreift. Diese könnte gemäßt Art. 105 Ab. 2 GG zu bejahen sein. Danach besitzt der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen.

a) übrige Steuer

Die Spielbankabgabe ist eine übrige Steuer i.S.d. Art. 105 Abs. 2 GG. Der Artikel verweist mit den "übrigen Steuern" auf Art. 106 GG,[1] in dessen Abs. 2 Nr. 6 die Spielbankabgabe aufgeführt ist.

b) Zustehen des Steueraufkommens, Voraussetzungen des Art. 72 II GG

Aus Art. 106 Abs. 2 GG geht hervor, daß das Aufkommen der Spielbankabgabe den Ländern zusteht. Die Frage bleibt daher, ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind. Es käme in Betracht, daß im Bereich des Rechts der Spielbankabgabe ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG). Die Frage mag hier aber auf sich beruhen.

---

1) Vogel/Walter in BK (Zweitbearb.) Art. 105 Rdn. 66

c) "Gebrauchmachen" nach Art. 105 II, 72 I GG durch Fortgeltung der §§ 5, 6 SpielbVO 1938/44

Auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung schließt nämlich eine Bundeszuständigkeit die Zuständigkeit der Länder nicht aus. Vielmehr sind die Länder in dem Bereich zuständig, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht (Art. 72 Abs. 1 GG). Es ist jedoch zweifelhaft, ob der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat. Er selbst hat bislang keine Vorschrift über die Spielbankabgabe erlassen. Ein Fall des Gebrauchmachens i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG liegt aber nicht nur vor, wenn der Bund selbst die Regelungen getroffen hat, sondern auch dann, wenn vorkonstitutionelles Recht gemäß Art. 123 Abs. 1, 125 GG als Bundesrecht fortgilt.[1] Als früheres Reichsrecht kommt die aufgrund des § 3 Abs. 1 SpielbG 1933 erlassene SpielbVO vom 27.7.1938 in der Fassung der Verordnung vom 31.1.1944 in Betracht.[2] Relevant sind davon in diesem Zusammenhang die §§ 5 und 6. Sie haben folgenden Wortlaut:

" § 5

(1) Der Spielbankunternehmer ist verpflichtet, an das Reich eine Abgabe zu entrichten (Spielbankabgabe).

(2) Der Reichsminister des Innern bestimmt im Benehmen mit dem Reichsminister der Finanzen die Höhe der Spielbankabgabe und die Art ihrer Verwendung.

---

1) von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Art. 72 Anm. III 3

2) vgl. Anlagen 9, 9a

§ 6

(1) Der Spielbankunternehmer ist für den Betrieb der Spielbank von den laufenden Steuern des Reichs, die vom Einkommen, vom Vermögen und vom Umsatz erhoben werden, sowie von der Lotteriesteuer und der Gesellschaftssteuer befreit.

(2) Inwieweit der Spielbankunternehmer für den Betrieb der Spielbank auch von Landes- und Gemeindesteuern zu befreien ist, bestimmt der Reichsminister der Finanzen im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern."

aa) Art. 123 I GG

Die Vorschriften könnten als Bundesrecht weitergelten. Gemäß Art. 123 I GG gilt Recht aus der Zeit vor dem Zusammentritt des Bundestages fort, wenn es materiell dem Grundgesetz nicht widerspricht. Der Begriff "Recht" erfaßt dabei jede vorkonstitutionelle Rechtsnorm,[1] also auch Rechtsverordnungen.

aaa) Vereinbarkeit mit vorkonstitutionellem Recht

Art. 123 I GG setzt zunächst voraus, daß das Recht bis zum Zusammentritt des ersten Bundestages gültig war. Es müßte folglich beim Erlaß wirksam gewesen sein. Nationalsozialistischen "Rechts"vorschriften wird in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Geltung als Recht dann ab-

---

1) Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 123 Rdn. 6

erkannt, wenn sie fundamentalen Prinzipien der Gerechtigkeit evident widersprechen.[1] Das SpielbG 1933 und die SpielvVO 1938/44 verstoßen gegen diese Prinzipien nicht.[2]

Bedenken ergeben sich aber im Hinblick auf § 3 SpielbG 1933 aus einem anderen Gesichtspunkt. Diese Vorschrift ermächtigte den Reichsminister des Innern, zur Durchführung und Ergänzung des Gesetzes Rechtsverordnungen zu erlassen. Eine solche Ermächtigung wäre in Anbetracht des Art. 129 Abs. 3 GG heute nicht mehr zulässig. In der Zeit des Hitlerreiches ermächtigten die Gesetze jedoch oftmals den zuständigen Minister, im Wege der Verordnung die zur Durchführung des Gesetzes notwendigen Vorschriften zu erlassen.[3] Dieser hatte dann darauf zu achten, daß sich die Rechtsverordnungen im Rahmen der Ermächtigungsnorm hielten. Bei den gesetzesausführenden Verordnungen war er auf die "nähere Spezialisierung und Differenzierung der im Gesetz selbst enthaltenen Bestimmungen beschränkt." Bei den gesetzesergänzenden Verordnungen besaß der Minister die Ermächtigung, "in dem durch das Gesetz gezogenen allgemeinen Rahmen auch solche Bestimmungen im Verordnungswege zu erlassen, die im Gesetz keine unmittelbare Grundlage hatten." Er durfte jedoch nicht von den "festgestellten Grundsätzen des Gesetzes abweichen", da eine Durchbrechung des Gesetzes keine Ergänzung ist.[4] Die §§ 5, 6 SpielbVO 1938/44 halten sich möglicherweise im Rahmen der Ermächtigung.

---

1) BVerfGE 3, 58 ff (119); 6, 132 ff (198); 23 98 ff (106)

2) vgl. BVerfGE 28, 119 ff (139)

3) E.R. Huber, Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches, S. 256

4) E.R. Huber, aaO, S. 256

§ 5 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 SpielbVO 1938/44 bedeutet eine Ergänzung des SpielbG 1933, ebenso § 5 Abs. 2, soweit er zum Inhalt hat, daß der Reichsminister des Innern im Benehmen mit dem Reichsminister der Finanzen die Höhe der Spielbankabgabe bestimmt. Die Vorschriften haben im Gesetz keine unmittelbare Grundlage. Es beinhaltet weder eine Verpflichtung des Spielbankunternehmers, eine Spielbankabgabe zu leisten, noch ein Recht des Staates, eine derartige Abgabe zu fordern. Die Regelungen halten sich im Rahmen des Gesetzes, da, wie sich aus der Begründung des SpielbG 1933 ergibt, mit den Spielbetrieben u.a. auch eine neue Geldquelle erschlossen werden sollte.[1] Soweit § 5 Abs. 2 SpielbVO 1938/44 dem Reichsminister des Innern die Befugnis gibt, im Benehmen mit dem Reichsminister der Finanzen die Art der Verwendung der Spielbankabgabe zu bestimmen, stellt er dagegen eine gesetzesausführende Regelung dar. Er bedeutet eine Spezialisierung des § 1 Abs. 2 SpielbG 1933. Die Vorschrift weist den Gesetzgeber und die Verwaltung bindend an, das Spielaufkommen für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Sie erwähnt zwar die Spielbankabgabe nicht ausdrücklich. Sie erfaßt aber mit dem "Aufkommen aus den Spielergebnissen" auch die Erträge der Spielbankabgabe.[2] In Ausführung des § 1 Abs. 2 SpielbG 1933 sollte der Reichsminister des Innern in konkreto die Verwendung festlegen.

§ 6 SpielbVO 1938/44 bildet wiederum eine ergänzende Regelung des SpielbG 1933. Die Steuerbefreiung hat im Gesetz ebenfalls keine unmittelbare Grundlage. Sie steht aber in einem inneren Zusammen-

---

1) Kääb, aaO, S. 1

2) Illing, Die Rechtsnatur der Spielbankabgabe, S. 37 f., 46

hang mit der Erhebung der Spielbankabgabe.[1] Wohl ändert § 6 SpielbVO 1938/44 bestimmte Reichsgesetze ab. Aber im Zuge der Ergänzung könnte der Reichsminister des Innern auch bestehende Steuergesetze abändern.[2]

Die §§ 5 und 6 SpielbVO 1938/44 waren also bei ihrem Erlaß gültig.

bbb) Vereinbarkeit mit dem GG

Sie gelten gemäß Art. 123 I GG fort, sofern sie materiell dem Grundgesetz nicht widersprechen. Die SpielbVO 1938/33 könnte mit Inkrafttreten des Grundgesetzes insgesamt unwirksam geworden sein, da die Ermächtigungsgrundlage (§ 3 SpielbG 1933 wegen Art. 129 III GG erloschen ist. Es ist aber allgemein anerkannt, daß eine im Zeitpunkt ihres Erlasses auf gesetzlicher Grundlage ergangene Rechtsverordnung durch den Fortfall der Ermächtigungsvorschrift in ihrer Gültigkeit nicht berührt wird.[3]

Zweifelhaft ist, ob § 5 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 wegen Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG noch wirksam ist. Nach der Verordnung ist der Spielbankunternehmer

---

1) Die Beziehung ist allerdings anders zu sehen als im Rahmen des SpielbG NW. Die Steuerbefreiung nach § 6 SpielbVO erscheint ex lege nicht als notwendige Folge der Erhebung der Spielbankabgabe. Da die Höhe der Abgabe in § 5 SpielbVO 1938/44 nicht festgelegt ist, läßt sich nicht sagen, die Abgabe nehme die Möglichkeit zur Erhebung anderer Steuern weg (so aber BFH 58, 556 ff/560). Die Wechselbeziehung zwischen §§ 5 und 6 SpielbVO 1938/44 ist genau umgekehrt: Aus der Steuerbefreiung ist zu folgern, daß die Spielbankabgabe so hoch zu bemessen ist, daß die ansonsten zahlbaren Steuern aufgewogen werden. (Illing, aaO, S. 43 f.)

2) Jellinek, Die Spielbankabgabe, S. 8

3) BVerfGE 9, 3 ff (12); 12, 341 ff (346 f.); 14, 245 ff (249); 22, 1 ff (12); Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 129 Rdn. 15; Leibholz-Rinck, GG, Art. 129 Rdn. 3

verpflichtet, an das Reich eine Spielbankabgabe zu entrichten. Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG spricht dagegen das Aufkommen aus der Spielbankabgabe den Ländern zu. An die Stelle der Ertragshoheit des Reiches ließ das Grundgesetz also die Ertragshoheit der Länder treten. Dieser Widerspruch führt jedoch nicht zur Ungültigkeit der Norm im ganzen, sondern lediglich zur Unwirksamkeit der Ertragshoheit des Reiches.[1)]

§ 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 könnte im Hinblick auf Art. 3 I GG unwirksam sein. Aus Art. 3 I GG ergibt sich, daß alle Staatsbürger ohne Unterschied im Verhältnis ihrer Mittel zu allen öffentlichen Lasten nach Maßgabe der Gesetze beizutragen haben. § 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 würde gegen diesen Grundsatz verstoßen, wenn die Steuerbefreiung ohne eine entsprechende Gegenleistung gewährt würde. Diese Gegenleistung ist in der Erhebung der Spielbankabgabe zu sehen. Der Zweck der Abgabe besteht offenbar darin, im Wege einer Abgeltung aller Steuern von Einkommen, Vermögen und Umsatz sowie der Lotterie- und Gesellschaftssteuer die Erträge der Spielbanken und die Einnahmen der Spielbankunternehmer in etwa gleicher Höhe zu belasten, in der die Gewinne der gewerblichen Wirtschaft und die daraus resultierenden Einnahmen der Unternehmer zu den verschiedenen Steuern herangezogen werden. § 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 ist daher mit Art. 3 I GG vereinbar.

Die §§ 5, 6 SpielbVO 1938/44 gelten somit als bestehendes Recht gemäß Art. 123 Abs. 1 GG fort.

---

1) so auch BFH 58, 556 ff (560 f.)

bb) Art. 125 GG

Fraglich erscheint, ob die Bestimmungen als Bundesrecht weitergelten. Unter welchen Voraussetzungen Recht als Bundesrecht fortgilt, ist in Art. 124 und Art. 125 GG geregelt. Art. 124 GG betrifft Recht auf dem Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebung, Art. 125 GG Recht auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung. Im vorliegenden Fall könnte Art. 125 GG gegeben sein.

aaa) Recht auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung

Dann müßten die §§ 5 und 6 SpielbVO 1938/44 zunächst Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes betreffen.

(1) Art. 105 II GG a.F. in bezug auf § 5 I SpielbVO 1938/44

§ 5 Abs. 1 SpielbVO 1938/44, der die Verpflichtung des Spielbankunternehmers zur Entrichtung einer Spielbankabgabe regelt, könnte der Kompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG a.F.[1] unterfallen. Der Artikel lautet:

---

1) Für die Anwendung des Art. 125 GG kommt es auf die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit bei Inkrafttreten des Grundgesetzes an; es lassen sich deshalb keine Folgerungen daraus ziehen, daß die Spielbankabgabe seit der am 1.1.1970 in Kraft getretenen Neufassung des Art. 105 GG durch das Finanzreformgesetz vom 12.5.1969 (BGBl 1969 I S. 359) nunmehr zweifelsfrei der konkurrierenden Bundesgesetzgebung unterliegt (vgl. Walter StuW 1972, 225 ff (225 Anm. 9)

"Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über

1. die Verbrauch- und Verkehrsteuern mit Ausnahme der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, insbesondere der Grunderwerbsteuer, der Wertzuwachssteuer und der Feuerschutzsteuer,
2. die Steuern vom Einkommen, Vermögen, von Erbschaften und Schenkungen,
3. die Realsteuern mit Ausnahme der Festsetzung der Hebesätze,

wenn er die Steuern ganz oder zum Teil zur Deckung der Bundesausgaben in Anspruch nimmt oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen."

(a) Steuer

Die Spielbankabgabe könnte eine Steuer sein. Die Verfassung selbst enthält keine Definition des Steuerbegriffs. Es ist aber allgemein anerkannt, daß der dem Art. 105 GG a.F. zugrundeliegende Begriff der Steuer jenem Begriff entspricht, der in § 1 Abs. 1 S. 1 RAO[1] verwendet wurde.[2] Danach sind Steuern "einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft." Die Spielbankabgabe erfüllt möglicherweise die einzelnen Begriffsmerkmale.

---

1) Heute ist die Definition in § 3 Abs. 1 der ab 1.1.1977 geltenden neuen Abgabeordnung (AO) enthalten. § 3 Abs. 1 AO enthält zwar gewisse Änderungen gegenüber § 1 Abs. 1 RAO; diese sind aber vorwiegend redaktioneller Art

2) BVerfGE 7, 244 ff (251); 29, 402 ff (408); 38, 61 ff (79); NJW 1976, 1837; BVerwG NJW 1974, 659; Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 105 Rdn. 2; a.A. Sälzer NJW 1970, 170

Die Abgabe ist eine laufende Geldleistung, die den Spielbankunternehmern vom Reich zur Erzielung von Einkünften auferlegt wurde.

Sie darf ferner keine Gegenleistung für eine besondere Leistung des Staates darstellen. Dieses Merkmal hebt den Begriff der Steuer von dem der Verwaltungsabgabe (Gebühr/Beitrag) ab. Die Verwaltungsabgabe ist ein individuelles Äquivalent für eine besondere Leistung der Verwaltung und kausal mit dieser verknüpft,[1] z.B. die Gebühr für die Erteilung einer Genehmigung. Eine besondere Leistung könnte in der Steuerbefreiung nach § 6 SpielbVO 1938/44 gesehen werden. Die Steuerbefreiung brachte dem Spielbankunternehmer jedoch keinen besonderen Vorteil, da sie ex lege durch die Abgabe aufgewogen werden sollte. Aber auch dann, wenn die Spielbankabgabe in praxi niedrig festgesetzt worden wäre, hätte der Spielbankunternehmer davon keinen Nutzen gehabt, weil er auf jeden Fall Abgaben bis an die Grenze der Wirtschaftlichkeit zu leisten gehabt hätte (vgl. § 1 Abs. 2 SpielbG 1933).[2] Die Steuerbefreiung bedeutet also keine besondere Leistung des Staates. Eine solche Leistung ist aber die Erlaubnis nach § 1 Abs. 1 SpielbG 1933. Sie legalisiert das sonst strafbare Glücksspiel und ermöglicht damit erst den Betrieb einer Spielbank. Zweifelhaft ist jedoch, ob die Spielbankabgabe eine Gegenleistung für die Konzession darstellt. § 5 SpielbVO 1938/44 gibt über den Tatbestand der Spielbankabgabe keine Auskunft. Aus dem Zusammenhang mit § 6 SpielbVO 1938/44 ergibt sich aber, daß die Abgabe kein individuelles Äquivalent nur für die Genehmigung zum Betrieb der Spielbank sein kann. Da sie

---

1) Tipke, Steuerrecht, S. 56 f.; Becker-Riewald-Koch, RAO, S. 21 ff

2) so auch Illing, aaO, S. 75

anstelle der sonst zahlbaren Steuern erhoben wird, bedeutet sie eine ähnlich laufende Einnahmequelle des Staates.[1] Schließlich muß die Spielbankabgabe entsprechend der o.g. Begriffsbestimmung allen auferlegt sein, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Dieses Merkmal zielt auf die Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit (Tatbestandsmäßigkeit) der Besteuerung.[2] Ursprünglich, d.h. vor Geltung des Grundgesetzes, sollte damit zum Ausdruck gebracht werden, daß die Steuer unter die Forderungen des Verfassungs- und Rechtsstaates gestellt sei, d.h. daß sie "selbstverständlich der gesetzlichen Grundlage" bedürfe und "daß ihre Auflage ... nach einem allgemeinen Maßstab" geschehe.[3] Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes haben die Begriffskriterien jedoch ihre konstitutive Bedeutung verloren. Der Grundsatz der Gleichmäßigkeit ergibt sich aus Art. 3 GG, der der Gesetzmäßigkeit aus Art. 20 Abs. 3 GG. Es geht deshalb nicht mehr darum, die Grundsätze durch die Definition der Steuer zu positivieren, sondern darum, sie auf das Steuerrecht anzuwenden. Insofern sind sie als Begriffsmerkmale überflüssig geworden.[4] Unabhängig davon, ob die Kriterien der Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit im Spielbankabgabenrecht erfüllt sind,[5] ist daher die Spielbankabgabe als Steuer anzusehen.[6]

---

1) so auch BFH 58, 556 ff (559); Illing, aaO, S. 76

2) Becker-Riewald-Koch, aaO, S. 20; Tipke, aaO, S. 55 f

3) Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 316; Vogel/Walter in BK, Art. 105 Rdn. 130

4) Vogel/Walter in BK, Art. 105 Rdn. 131; Becker-Riewald-Koch, aaO, S. 20; Tipke, aaO, S. 55 f.; a.A. offenbar Illing, aaO, S. 67 ff

5) vgl. insoweit ausführlich Illing, aaO, S. 67 ff; Walter StuW 1972, 225 ff

6) so auch BFH 58, 556 ff (559)

(b) Steuerart

Fraglich erscheint, in welche Steuerart sie einzuordnen ist. Die Eingruppierung ist äußerst umstritten.

Vereinzelt gilt die Spielbankabgabe als eine allgemeine Verbrauch- und Aufwandsteuer bzw. dieser ähnlichen Steuer.[1] Unter einer Verbrauchsteuer sind solche Steuern zusammengefaßt, die den Verbrauch, den Aufwand oder das Halten von Gegenständen belasten.[2] Soweit der Gebrauch an Sachen besteuert wird, sprach man früher[3] auch von Aufwandsteuern.[4] Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG a.F. unterscheidet zwischen allgemeinen Verbrauchsteuern und Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis. Eine Steuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis liegt dann vor, wenn der Steuertatbestand nur in einem örtlich begrenzten Gebiet verwirklicht werden kann und sich seine Wirkungen in diesem Gebiet erschöpfen, die Steuer also nach der Person oder der Art des Gegenstandes auf örtliche Verhältnisse abgestellt ist.[5] Die Spielbankabgabe knüpft in gewisser Weise an das "Halten" einer Spielbank an. Sie hat keinen örtlich bedingten Wirkungskreis. Zwar ist das Spielbankgeschehen örtlich gebunden; die Abgabe ist jedoch nicht auf die lokalen Verhältnisse abgestellt.

---

1) Schmölders, aaO, S. 704

2) BVerwGE 6, 247 ff (256); Becker-Riewald-Koch, aaO, S. 33; Kruse, Steuerrecht, S. 29 f.; Tipke, aaO, S. 62, 446

3) Heute werden unter Aufwandsteuern die kleineren, nicht als Fabrikationssteuern erhobenen Verbrauchsteuern verstanden (BVerwGE 12, 171 ff (173)

4) Becker-Riewald-Koch, aaO, S. 33; Kruse, aaO, S. 30

5) BVerfGE 40, 56 ff; Becker-Riewald-Koch, aaO, S. 34; Weber-Fas, Grundzüge des allgemeinen Steuerrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 26

Nach anderer Auffassung trägt die Spielbankabgabe Anzeichen einer Verkehrsteuer.[1] Dabei handelt es sich um eine Steuer, die an Vorgänge des Rechtsverkehrs gebunden ist.[2] Auch hierbei differenziert Art. 105 Abs. 2 Nr. 1 GG a.F. zwischen einer allgemeinen Verkehrsteuer und solcher mit örtlich bedingtem Wirkungskreis. Zu den allgemeinen Verkehrsteuern werden gezählt die Kapitalverkehrsteuern (Gesellschaftssteuer, Wertpapiersteuer, Börsenumsatzsteuer), die Wechselsteuer, die Versicherungssteuer, die Rennwett- und Lotteriesteuer, Totalisatorsteuer, Umsatzsteuer und die Beförderungssteuer.[3] Für die Annahme einer Verkehrsteuer spricht, daß die Spielbankabgabe ähnlich wie z.B. die Lotteriesteuer aus den Spielergebnissen abgeschöpft wird, die wiederum aus den Spielumsätzen also Vorgängen des Rechtsverkehrs, resultieren. Gleichzeitig werden teilweise aber auch Merkmale der Einkommensteuer als erfüllt angesehen, weil die Spielbankabgabe im Zusammenhang mit der in § 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 "für den Betrieb der Spielbank" ausgesprochenen Befreiung stehe.[4]

Im Hinblick auf die Befreiung wird schließlich auch die Meinung vertreten, daß die Spielbankabgabe eine pauschalierte Steuer vom Einkommen, vom Vermögen, vom Umsatz, usw. sei.[5]

---

1) BFH 58, 556 ff (559); Becker-Riewald-Koch, aaO, S. 34; Walter StuW 72, 225; Kruse, aaO, S. 29; Tipke, aaO, S. 430

2) BVerfGE 16, 64 ff (73); Becker-Riewald-Koch, aaO, S. 33; Kruse, aaO, S. 29

3) Becker-Riewald-Koch, aaO, S. 34

4) BFH 58, 556 ff (559); Becker-Riewald-Koch, aaO, S. 34; Walter StuW 72, 225

5) Jellinek, aaO, S. 11 f.

Da andere Steuerarten nicht in Betracht kommen, kann die Entscheidung dahinstehen, zu welcher Steuergruppe die Spielbankabgabe letztlich zu rechnen ist. Auf jeden Fall gehört sie zu einer der in Art. 105 Abs. 2 Nr. 1, 2 GG a.F. aufgeführten Steuerarten.

(c) Inanspruchnahme der Steuern durch den Bund Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG

Art. 105 Abs. 2 GG a.F. verlangt weiter, daß der Bund die Steuern ganz oder zum Teil zur Deckung der Bundesausgaben in Anspruch nimmt oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Die erste Alternative ist im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Es kommt deshalb anscheinend darauf an, ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gegeben sind. Danach hat der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht, solange und soweit aus einzelnen aufgeführten Gründen ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob die Voraussetzungen im Zusammenhang mit Art. 125 GG tatsächlich erfüllt sein müssen. Art. 125 GG kann seinem Wortlaut nach sowohl allein auf die Materien der konkurrierenden Gesetzgebung bezogen werden als auch die allgemeinen Voraussetzungen mit umgreifen, unter denen der Bund hier gesetzgeberisch tätig werden darf. Nach dem Sinn der Vorschrift reicht es aber aus, daß der Gegenstand zu den Materien der konkurrierenden Gesetzgebung gehört.[1] Art. 125 GG zielt, wie das Bundesverfas-

1) BVerfGE 1, 283 ff (293-296); 7, 18 ff (25); 23, 113 ff (122); Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 72 Rdn. 13; Leibholz-Rinck, GG, Art. 125 Rdn. 1; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Komm.z.GG, Art. 125 Rdn. 1

sungsgericht festgestellt hat, darauf ab, einer weiteren Zersplitterung des bisher einheitlichen Rechts durch die Gesetzgebung der Länder vorzubeugen. Dieser Zweck wäre gefährdet, wenn man die Auslegung des Art. 125 GG mit der zweifelhaften und nach Meinung vieler nur begrenzt justiziablen Bedürfnisfrage belastet hätte. Außerdem würde sich die kaum lösbare Frage stellen, welcher Zeitpunkt für eine Prüfung des Bedürfnisses ausschlaggebend sein soll.[1] Für das Fortgelten von Reichssteuergesetzen ist es daher weder erforderlich, daß der Bund die Steuern in Anspruch nimmt, noch, daß die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen.[2]

§ 5 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 gehört also zur Kompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG a.F.

(2) Art. 105 II GG a.F. in bezug auf § 5 II 1. Satzteil SpielbVO 1938/44

Die Zuständigkeit des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG a.F. erstreckt sich ferner auf § 5 Abs. 2 SpielbVO 1938/44, soweit es dort heißt, "der Reichsminister des Innern bestimmt im Benehmen mit dem Reichsminister der Finanzen die Höhe der Spielbankabgabe." Das Gesetzgebungsrecht, den Spielbankunternehmer zu verpflichten, eine Spielbankabgabe zu entrichten, beinhaltet auch die Befugnis, die Höhe der Abgabe festzusetzen bzw. die zuständige Behörde anzuweisen, die Höhe zu bestimmen.

---

1) BVerfGE 1, 283 ff (293-296); 7, 18 ff (25); 23, 113 ff (122)

2) BVerfGE 7, 330 ff (337); Leibholz-Rinck, aaO, Art. 125 Rdn. 1; Schmidt-Bleibtreu/Klein, aaO, Art. 125 Rdn. 2

(3) Art. 105 II GG a.F. in bezug auf
§ 5 II 2. Satzteil SpielbVO 1938/44

Soweit § 5 Abs. 2 SpielbVO 1938/44 dem Reichsminister des Innern das Recht gibt, die Art der Verwendung der Spielbankabgabe zu regeln, bestehen Zweifel, ob die Vorschrift der Kompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG a.F. unterliegt. Als Ausführungsregelung des § 1 Abs. 2 SpielbG 1933[1] teilt sie zwangsläufig dessen rechtliche Qualität. Die Bestimmung betrifft aber das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die Anordnung der gemeinnützigen Verwendung des Spielbankaufkommens steht in einem engen Zusammenhang mit der Zulassung öffentlicher Spielbanken.[2] Insofern wird § 5 Abs. 2 2. Satzteil SpielbVO 1938/44 nicht von der Kompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG a.F. erfaßt.

(4) Art. 105 II GG a.F. in bezug auf
§ 6 I SpielbVO 1938/44

§ 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44, der den Spielbankunternehmer für den Betrieb der Spielbank von mehreren laufenden Steuern des Reichs befreit, unterfällt wiederum Art. 105 Abs. 2 GG a.F. Die Steuerbefreiung bezieht sich auf dort geregelte Steuern.

(5) Art. 105 II GG a.F. in bezug auf
§ 6 II SpielbVO 1938/44

Die Zuständigkeit des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 GG a.F. erfaßt dagegen nicht § 6 Abs. 2 SpielbVO 1938/44, wonach der Spielbankunternehmer nach Maß-

---

1) vgl. oben S. 98

2) so auch BVerfGE 28, 119 ff (146); Zink, aaO, S. 95 f

gabe der zuständigen Behörden auch von Landes- und Gemeindesteuern zu befreien ist. Es handelt sich dabei um eine Delegationsnorm, die sich auf Steuern erstreckt, die der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen.

Es ist also festzustellen: §§ 5 Abs. 1, Abs. 2 1. Satzteil, 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 betreffen gemäß Art. 125 GG jeweils einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes.

bbb) Einheitliche Geltung innerhalb mehrerer Besatzungszonen

Solches Recht wird innerhalb seines Geltungsbereiches nach Art. 125 Nr. 1 GG Bundesrecht, "soweit es innerhalb einer oder mehrerer Besatzungszonen einheitlich gilt". § 5 Abs. 1, Abs. 2 1. Satzteil und § 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 waren am Tag des Zusammentritts des Ersten Deutschen Bundestages[1] einheitlich in allen Besatzungszonen rechtswirksam. Die Vorschriften gelten daher gemäß Art. 125 GG als Bundesrecht fort.

cc) Vergleich der §§ 5 Abs. 1 Abs. 2 1. Satzteil 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 mit § 4 SpielbG NW

Die Frage, ob der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat, ist mit dem Hinweis darauf, daß die vorkonstitutionellen Rechtsnormen als Bundesrecht weitergelten, noch nicht beantwortet. Ein Gebrauchmachen i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG liegt vielmehr, wie der Begriff "soweit" anzeigt, erst dann vor, wenn entweder gerade die

---

1) vgl. BVerfGE 11, 23 ff (28)

Rechtsfrage, um die es geht, vom Bund geregelt wird oder zwar nicht die gleiche Rechtsfrage geregelt wird, aber eine erschöpfende Regelung des Sachgebietes, zu dem die "landesrechtliche" Rechtsfrage gehört, getroffen wird.[1] Im vorliegenden Fall kommt in Betracht, daß die §§ 5 Abs. 1, Abs. 2 1. Satzteil, 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44 die gleiche Rechtsfrage wie § 4 SpielbG NW behandeln. Näheren Aufschluß gibt ein Vergleich der entsprechenden Vorschriften.

§ 5 Abs. 1 SpielbVO 1938/44, modifiziert durch Art. 106 Abs. 2 Nr. 6 GG, ist fast wortgleich mit § 4 Abs. 1 S. 1 SpielbG NW.

§ 5 Abs. 2 1. Satzteil SpielbVO 1938/44 könnte eine Parallele in § 4 Abs. 2 S. 1 und 2 SpielbG NW finden. Die vorkonstitutionelle Bestimmung überläßt es dem Reichsminister des Innern, die Höhe der Spielbankabgabe festzulegen. Er hat von dieser Ermächtigung insoweit Gebrauch gemacht, als er die Höhe der Abgabe in sog. "Erlassen" bestimmte.[2] Dabei handelte es sich aber um Verwaltungsverordnungen,[3] die den Begriff "Recht" in Art. 123 I GG nicht erfüllen[4] und daher nicht fortgelten. Gegenüber dem Spielbankunternehmer erfolgte die praktische Ausgestaltung der Spielbankabgabe zusammen mit der Erteilung der Spielerlaubnis in Form eines besonderen Bestandteiles der Konzessionsurkunde.[5] § 4 Abs. 2 S. 1 und 2 SpielbG NW nützt

---

1) von Mangoldt-Klein, aaO, Art. 72 Anm. 2 d; von Münch in von Münch, GG-K., Art. 72 Rdn. 6

2) Illing, aaO, S. 101 f.

3) Peters, Lehrbuch der Verwaltung, S. 49; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, § 24 II d

4) Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 123 Rdn. 6

5) Illing, aaO, S. 105

die scheinbare Lücke aus, indem er die Höhe der Abgabe regelt. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob dem Landesgesetzgeber insoweit ein Spielraum verblieben ist. Zwar wird die Auffassung vertreten, die Verpflichtung zur Zahlung der Spielbankabgabe sei nur dem Grunde nach geregelt; deshalb seien im übrigen einstweilen die Länder zuständig.[1] Aber durch die Fortgeltung des § 5 Abs. 2 1. Satzteil SpielbVO 1938/44 als Bundesrecht hat der Bund die Rechtsfrage insofern geregelt, als er statt des Reichsministers des Innern der nunmehr zuständigen Behörde[2] die Ermächtigung eingeräumt hat, die Höhe der Spielbankabgabe festzulegen. Für den Landesgesetzgeber besteht daher insoweit kein Spielraum mehr.

---

1) Vogel/Walter in BK, Art. 105 Rdn. 115

2) Anknüpfungspunkt ist Art. 129 Abs. 1 GG. Er bestimmt, daß, soweit in Rechtsvorschriften, die als Bundesrecht fortgelten, eine Ermächtigung zur Vornahme von Verwaltungsakten enthalten ist, sie auf die nunmehr sachlich zuständigen Stellen übergeht. Als "nunmehr" sachlich zuständige Stelle gilt dabei die nach neuem Recht als zuständig anzusehende Stelle, d.h. die Stelle, die nach dem Grundgesetz sachlich zuständig wäre (BVerfGE 4, 203; Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 129 Rdn. 5; Holtkotten in BK Art. 129 Anm. II A 2 a; Schmidt-Bleibtreu/Klein, aaO, Art. 129 Rdn. 1). Zweifelhaft ist, wer im vorliegenden Fall als sachlich zuständig anzusehen ist. Es wird die Auffassung vertreten, die Fortgeltung des § 5 SpielbVO 1938/44 spreche für die Zuständigkeit des Bundesministers des Innern bzw. der Finanzen (Walter StuW 1972, 228 Anm. 32). Meines Erachtens kommen Art. 83, 84 I GG, Art. 77 LV NW, § 5 Abs. 3 LOG NW zur Anwendung. Die Landesregierung NW hätte also nach Anhörung des fachlich zuständigen Ausschusses des Landtages durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Behörde zuständig ist. In Zweifelsfällen entscheidet die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Bundesrat, auf wen die Verordnungsermächtigung übergegangen ist; die Entscheidung ist zu veröffentlichen. (Art. 129 Abs. 1 S. 2 GG).

§ 6 Abs. 1 SpielbVO 1938/44, der die Befreiung des Spielbankunternehmers von bestimmten Reichssteuern regelt, hat naturgemäß keine Parallele im SpielbG NW gefunden.

Der Vergleich der Vorschriften ergibt also, daß § 5 Abs. 1 Abs. 2 1. Satzteil SpielbVO 1938/44 die gleiche Rechtsfrage wie § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, 2 SpielbG NW regeln. Der Bund hat folglich insoweit von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht.

dd) Ungültigkeit des § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, 2 SpielbG NW gem. Art. 31 GG

Da Art. 72 Abs. 1 GG dem Bundesgesetzgeber einen Vorrang vor dem Landesgesetzgeber einräumt,[1] kann § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, 2 SpielbG NW nicht wirksam sein. Umstritten ist allerdings, wie die Ungültigkeit des Landesrechts zu begründen ist, ob Art. 72 Abs. 1 GG über die Sperrwirkung hinaus auch die Nichtigkeit des Landesrechts begründet oder ob sich diese Rechtsfolge aus Art. 31 GG ergibt. Nach einer Auffassung kommt Art. 72 Abs. 1 GG auch insoweit zum Zuge. Beim Gebrauchmachen des Bundes von der konkurrierenden Gesetzgebung fehle es an der Kompetenz des Landesgesetzgebers für ein paralles Tätigwerden. Nicht der Widerspruch mit einer Norm höheren Ranges in Gestalt einer bundesgesetzlichen Regelung, sondern die Unvereinbarkeit mit der Kompetenzregel des Grundgesetzes führe zur Nichtigkeit des Landesgesetzes.[2] Nach an-

1) Schmidt-Bleibtreu/Klein, aaO, Art. 72 Rdn. 1

2) BVerfGE 36, 342 ff (363 f.); von Mangoldt-Klein, aaO, Art. 31 Anm. III 4; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 31 Rdn. 2; Gubelt in von Münch, aaO, Art. 31 Rdn. 1

derer Meinung ist Art. 31 GG anwendbar. Es handele sich dabei um eine Kollisionsnorm, die - losgelöst vom Rang der jeweils konkurrierenden Rechtssätze - überall dort eingreife, wo ein Bundesrechtssatz, dessen Nichtigkeit sich nicht bereits aus dem Verstoß gegen eine höhere Norm des Bundesrechts ergebe, mit einem Landesrechtssatz konkurriere, der nicht schon wegen Verstoßes gegen höheres Landesrecht nichtig sei.[1] Der Streit ist im Grunde müßig, da er letztlich keinerlei praktische Konsequenzen hat. Wegen der ausdrücklichen Regelung des Art. 31 GG wird man aber davon ausgehen können, daß es zur Begründung der Nichtigkeit des Landesrechts nicht eigens einer Konstruktion über die Zuständigkeit bedarf. Art. 31 GG kommt dabei auch insoweit zum Zuge, als Landesrecht mit Bundesrecht wortgleich ist.[2] Anderenfalls wäre Art. 142 GG nicht zu verstehen, der ausdrücklich gleichlautende Grundrechtsartikel zuläßt.[3]

Mit der Fortgeltung des § 5 Abs. 1, Abs. 2 1. Satzteil SpielbVO 1938/44 wird also § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, 2 SpielbG NW gemäß Art. 31 GG "gebrochen", d.h. vollständig und auf Dauer aufgehoben.

---

1) Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 31 Rdn. 22

2) umstritten, vgl. einerseits BVerfGE 36, 342 ff (363); Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 31 Rdn. 13, 14; Schmidt-Bleibtreu/Klein, aaO, Art. 31 Rdn. 5; Gubelt in von Münch, aaO, Art. 31 Rdn. 3, wonach die Anwendung der Normen auf einen Sachverhalt zu verschiedenen Ergebnissen führen muß; vgl. andererseits von Mangoldt-Klein, aaO, Art. 31 Anm. III 3; Holtkotten in BK, Art. 142 Anm. II 1 b, wonach es zur Normkollision genügt, daß beide Rechte denselben Gegenstand oder Sachverhalt, dieselbe Materie, dieselbe Rechtsfrage regeln

3) vgl. auch Nieders. StGH DVBl 1969, 740

d) Ergebnis

Anders ausgedrückt läßt sich als Ergebnis der Untersuchungen festhalten: Der Bund besitzt gemäß Art. 105 Abs. 2 GG die Zuständigkeit zur Regelung des § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 und 2 SpielbG NW.

2) Bundeskompetenz gemäß Art. 105 II, 108 V GG in bezug auf § 4 Abs. 1 S. 2 SpielbG NW

Die Zuständigkeit des Landes NW würde sich damit auf die Regelung des § 4 Abs. 1 S. 2 und 3, Abs. 2 S. 3 und 4, Abs. 3 SpielbG NW beschränken. Zweifel ergeben sich aber noch im Hinblick auf § 4 Abs. 1 S. 2 und 3 SpielbG NW. Insoweit könnte die Kompetenz des Bundes gemäß Art. 105 II, 108 V GG eingreifen. Sie bilden die verfassungsrechtliche Grundlage für die von der Abgabenordnung 1977[1] mit Wirkung ab 1.1.1977 getroffenen einheitlichen Regelung des allgemeinen Steuerrechts und des korrespondierenden Verfahrensrechts.[2] Das Gesetz gilt nach § 1 u.a. für alle Steuern, die durch Bundesrecht geregelt sind, soweit sie durch Bundesfinanzbehörden oder Landesfinanzbehörden verwaltet werden. Die Spielbankabgabe ist eine Steuer.[3] Sie wird durch Bundesrecht geregelt. Zwar ist die Festsetzung der Höhe der zuständigen Landesbehörde vorbehalten.[4] Aber die Besteuerung erfolgt durch Bundesrecht.[5] Sie wird schließlich gemäß Art. 108 II GG durch die Landesfinanzbehörden verwaltet.[6] Das bedeutet, daß

---

1) BGBl I 1976, 613

2) Fischer-Menshausen in von Münch, aaO, Art. 108 Rdn. 15

3) vgl. oben S. 94, 102 ff

4) vgl. oben S. 112

5) vgl. oben S. 113 f

6) so auch Vogel/Wachenhausen in BK (Zweitbearbeitung) Art. 108 Rdn. 41, wobei zugrundegelegt wird, daß es sich bei der Abgabe letztendlich um eine Verkehrsteuer i.w.S. handelt.

die Abgabenordnung 1977 unmittelbar zur Anwendung kommt. Es bedarf daher keiner Vorschrift über die entsprechende Anwendung der Abgabenordnung. § 4 Abs. 1 S. 2 SpielbG NW ist daher ebenfalls nichtig.

§ 4 Abs. 1 S. 3 SpielbG NW schließt dagegen eine Gesetzeslücke, da sich aus der Abgabenordnung nicht entnehmen läßt, welches Finanzamt für die Verwaltung der Spielbankabgabe zuständig ist.

c) Landeskompetenz

Der Landeskompetenz verbleiben also gemäß Art. 70 I GG nur § 4 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 3 und 4, Abs. 3 SpielbG NW.

IV) Bestimmungen über die "Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen für Wohlfahrtspflege"

Die Zuständigkeit zur Regelung der Stiftung des Landes NW für Wohlfahrtspflege ist nach der grundgesetzlichen Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zu beurteilen. Gemäß § 10 SpielbG NW besteht der Zweck der Stiftung in der Verwendung der nach § 4 Abs. 1 und § 7 Abs. 2 SpielbG NW der Stiftung zufließenden Mittel, also der dem Land verbleibenden Spielbankabgabe und Troncgelder. Die Zuteilung der Spielbankabgabe wird dabei durch § 4 Abs. 2 S. 4 SpielbG NW bestimmt, die der Troncgelder durch § 7 Abs. 2 S. 3, 4 SpielbG NW ermöglicht.

1) Zuständigkeit des Landes NW gemäß Art. 30 GG

Die Zuständigkeit des Landes NW zur Regelung der Stiftung könnte sich aus Art. 30 GG ergeben. Danach ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Mit "Befugnisse" sind dabei die staatlichen Funktionen gemeint, die zu Eingriffen berechtigen, während die Bezeichnung "Aufgaben" sich auf die Leistungsverwaltung und sonstige Tätigkeitsbereiche erstreckt.[1] Die Begriffe werden jedoch nicht streng differenziert. Sie werden vielmehr allgemein als eine tautologische Umschreibung der gesamten staatlichen Funk-

---

1) Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 30 Rdn. 7; Schmidt-Bleibtreu/Klein, aaO, Art. 30 Rdn. 3; Gubelt in von Münch, aaO, Art. 30 Rdn. 3

tionen aufgefaßt.[1] Art. 30 GG bildet daher auch eine Zuständigkeitsnorm für die Ausführung von Gesetzen.[2] Im vorliegenden Fall sollen § 4 Abs. 2 S. 4 SpielbG NW und § 7 Abs. 2 S. 3, 4 SpielbG NW i.V.m. einer vom Innenminister zu erlassenden Tronc-Verordnung ausgeführt werden. Die Vorschriften bedeuten sinngemäß, daß die Spielbankabgabe und die Troncgelder in dem im Haushaltsplan bzw. in der Tronc-Verordnung festgelegten Umfang durch die Stiftung zu verwenden sind. Da das Grundgesetz zur Ausführung von Landesgesetzen keine besondere Regelung getroffen oder zugelassen hat, d.h. nicht ausdrücklich die Zuständigkeit des Bundes begründet hat, ist das Land NW zur Gründung der Stiftung zuständig.

2) Zuständigkeit der Legislative

Fraglich bleibt, ob die Stiftung im Wege der Gesetzgebung errichtet werden durfte. Die funktionelle Verteilung der den Ländern zufallenden Organisationsgewalt richtet sich nicht nach Bundesverfassungsrecht, sondern nach Landesverfassungsrecht.[3] Einschlägig ist insoweit Art. 77 LV NW. Danach erfolgen die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung und die Regelungen der Zuständigkeiten durch Gesetz (Satz 1). Die Einrichtung der

---

1) Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 30 Rdn. 7; Schmidt-Bleibtreu/Klein, aaO, Art. 30 Rdn. 3; Gubelt in von Münch, aaO, Art. 30 Rdn. 3

2) BVerfGE 12, 205 ff (246)

3) Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 84 Rdn. 16

Behörden im einzelnen obliegt dagegen der Landesregierung und aufgrund der von ihr erteilten Ermächtigung den einzelnen Landesministern (Satz 2). Die Errichtung der Stiftung könnte dem Gesetzesvorbehalt nach Art. 77 S. 1 LV NW unterfallen. Die Vorschrift erteilt dem Landesgesetzgeber den Auftrag, die Verwaltungsorganisation und die Zuständigkeiten in den Grundzügen zu normieren.[1] Diesen Auftrag hat der Gesetzgeber u.a. durch das Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (LOG) vom 10.7.1962[2] erfüllt. Darin findet sich die grundsätzliche Regelung, daß rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes errichtet werden können (§§ 18, 21 LOG). Die Stiftung des Landes NW für Wohlfahrtspflege ist daher zulässigerweise durch Gesetz gegründet worden.

---

1) Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 77 Anm. 4 a

3) GV NW 421

D) Zuständigkeit des Landes NW zum Erlaß der Zulassungsvorschriften, sofern sie die Möglichkeit der Erteilung einer Erlaubnis für Glücksspiele in Vereinen und geschlossenen Gesellschaften generell ausschließen

I) Auslegung der Zulassungsvorschriften durch Exekutive und Judikative

Der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und der Innenminister des Landes NW teilen in einem gemeinsamen Runderlaß vom 12.2.1975 mit, es sei bekannt geworden, daß an einzelne örtliche Ordnungsbehörden Genehmigungsanträge zur Veranstaltung von Glücksspielen in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften nach § 284 Abs. 2 StGB gerichtet würden. Die Vorkommnisse gäben Veranlassung, darauf hinzuweisen, daß von dem strafrechtlichen Verbot des § 284 StGB keine Ordnungsbehörde befreien könne. Eine Befreiung von diesem Verbot sei in Nordrhein-West allein für die Spielbanken nach dem SpielbG NW vorgesehen.[1] Seitdem lehnen die Behörden Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung von Glücksspielen in einem Verein oder einer geschlossenen Gesellschaft ab. In einem Fall kam es deshalb zu einem Rechtsstreit vor dem Verwaltungsgericht[2] und anschließend Oberverwaltungsgericht Münster[3]. Die beklagte Behörde machte indes zusammen mit dem Vertreter des öffentlichen Interesses u.a. mit Erfolg geltend, das SpielbG NW habe eine abschließende Regelung getroffen, die sich auf § 284 Abs. 1 und Abs. 2 StGB beziehe. Es sei davon auszugehen, daß

1) MBl NW 1975, S. 233
2) Az.: 5 K 760/76 = GewA 1978, 141 f
3) Az.: IV A 2356/77 = GewA 1979, 327 f

der Landesgesetzgeber von der Möglichkeit habe absehen wollen, daß Glücksspiel in Vereinen und geschlossenen Gesellschaften zuzulassen, weil § 284 Abs. 2 StGB das nicht-öffentliche Glücksspiel dem öffentlichen Glücksspiel nach § 284 Abs. 1 StGB gleichstelle.

Exekutive und Judikative verweisen auf das SpielbG NW als ganzes. Da es aber mehrere selbständige Sachgebiete umfaßt, kommen als Bezugspunkt allein die Zulassungsvorschriften in Betracht.

II) Bundeskompetenz gemäß Art. 72, 74 Nr. 1 GG: Strafrecht

Es ist zweifelhaft, ob das Land NW auch dann zum Erlaß der Zulassungsvorschriften zuständig ist, wenn sie die Möglichkeit der Erteilung einer Erlaubnis für Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften generell ausschließen. Die Zulassungsbestimmungen bewirken damit entgegen § 284 Abs. 2 StGB ein striktes, unbeschränkt strafbedrohtes Verbot des nicht-öffentlichen Glücksspiels, jedenfalls in NW. Sie könnten unter diesen Umständen der konkurrierenden Bundeskompetenz für das Strafrecht (Art. 74 Nr. 1 GG) unterfallen.

1) Umfang zur Regelung der Strafverbote in bezug auf Tatbestand und Rechtswidrigkeit

Die Zuständigkeit des Bundes für das Strafrecht ist dem Umfang nach umstritten.[1] Sie erstreckt sich aber jedenfalls darauf, Normen zu erlassen, die für eine rechtswidrige und schuldhafte Tat als Rechtsfolge eine Strafe oder eine Maßnahme

1) BVerfGE 13, 367 ff (372)

der Sicherung oder Besserung festsetzen.[1] Die Zulassungsvorschriften ordnen zwar nicht für eine bestimmte Tat eine bestimmte Strafe an. Sie könnten aber einen Bereich der Strafbarkeit des § 284 Abs. 2 StGB regeln, der dem Bund vorbehalten ist und insofern strafrechtlichen Charakter aufweisen.

a) Tatbestand

In Betracht kommt einmal ein Eingriff in den Bereich des Tatbestandes. Die Strafrechtsnormen bestehen aus festgefaßten, das Verbrechen genau umschreibenden und eine bestimmte Strafe androhenden abstrakten Tatbeständen. Jeder einzelne Tatbestand des besonderen Teils weist dabei mehrere "Tatbestandsmerkmale", "Tatbestandselemente" oder "Tatumstände" (so die Bezeichnung in § 16 StGB) auf, die in ihrem Zusammenwirken die Voraussetzungen der Strafbarkeit präzise festlegen.[2] Der Bund bestimmt also, wenn er innerhalb seiner Kompetenz eine Handlung verbietet, grundsätzlich auch den Umfang des Verbotes, so daß kein Land ihn begrenzen oder erweitern darf.

Es ist denkbar, daß das Merkmal "ohne behördliche Erlaubnis" in § 284 II StGB einen ähnlich negativ gefaßten Tatumstand darstellt, wie ihn z.B. § 208 StGB a.F. (Zweikampf "ohne Sekundanten") oder § 237 StGB a.F. (Entführung "ohne Einwilligung der Eltern")[3] enthält. Man könnte annehmen, daß es in dem Fall auch Sache des Bundes ist, die Erlaubnis-

---

1) von Mangoldt-Klein, aaO, Art. 74 Anm. IV 2; Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 74 Rdn. 26

2) Baumann, Strafrecht, Allgemeiner Teil, § 11 III; § 12 II 1

3) Welzel, Das deutsche Strafrecht, S. 81

frage zu regeln. Dabei ist möglicherweise aber zwischen der Einschränkung und Ausdehnung der Strafbarkeit zu unterscheiden.

Die Zulassungsvorschriften engen den Bereich der Strafbarkeit des § 284 I StGB ein, indem sie einen bestimmten Tatbestand ausscheiden, der in Zukunft straflos bleiben soll, nämlich den Betrieb einer zugelassenen Spielbank. Man könnte insofern gewissermaßen von einem negativen Strafgesetz sprechen. Gleichwohl gehören die Zulassungsbestimmungen, wie oben im Ergebnis bereits festgestellt wurde,[1] insoweit nicht zum Strafrecht. Ansonsten müßten weite Teile des geltenden Landesrechts in Bundesrecht überführt werden. So findet sich in § 286 StGB eine dem § 284 StGB gleichartige Regelung. Nach dieser Vorschrift wird bestraft, wer ohne obrigkeitliche Erlaubnis öffentliche Lotterien veranstaltet. Wenn im Falle des § 284 I StGB die Zulassungsbestimmungen unter dem Gesichtspunkt des Strafrechts zur Bundeskompetenz gehörten, so müßte dies auch im Falle des § 286 StGB für das gesamte Lotterierecht (Staatslotterien, Fußballtoto, Rennwetten usw.) gelten. Zahlreiche auf diesem Gebiet von den Ländern erlassene Rechtsvorschriften würden dann wegen Verstoßes gegen das Bundesrecht nichtig sein. Die Konsequenzen machen deutlich, daß der Bund nicht befugt sein kann, auf dem Weg über seine Zuständigkeit für das Strafrecht die Gesetzgebungskompetenz der Länder auszuhöhlen.[2]

Die Zulassungsvorschriften dehnen dagegen den Bereich der Strafbarkeit aus, sofern sie die Möglich-

---

1) vgl. oben S. 93

2) BVerfGE 13, 367 ff (373); 23, 113 ff (125); 26, 246 ff (258); Herfahrdt in BK, Art. 74 Anm. II 2

keit der Erteilung einer Erlaubnis für Glücksspiele nach § 284 II StGB ausschließen. Die Vermutung liegt an sich nahe, daß sie auch in dem Fall keinen strafrechtlichen Charakter besitzen. Aber im Fall der Einschränkung der Strafbarkeit nutzte der Landesgesetzgeber einen Spielraum aus, den die Strafnorm selbst einräumt; im Fall der Ausdehnung beseitigt er ihn. Es erscheint daher fraglich, ob die Ausdehnung der Strafbarkeit in gleicher Weise zu behandeln ist wie deren Einschränkung. Aufschluß könnte ein Vergleich mit den Blankett-Strafgesetzen geben. Sie bilden ebenfalls eine Ausnahme zu dem Grundsatz, daß der Bund den Umfang eines Strafverbotes bestimmt. Bei Blankett-Strafgesetzen beschränkt sich der Bundesgesetzgeber auf die Festlegung einer bestimmten Strafdrohung, überläßt aber die Formulierung der Tatbestände - die "Blankettausfüllung" - anderen Stellen, z.B. den Zentralbehörden der Bundesverwaltung, der Gesetzgebung der Länder oder deren Verwaltungsbehörden, ausnahmsweise auch ausländischen Behörden.[1] Der Tatbestand des Blankettgesetzes wird also erst durch die Ausfüllungsnorm (oder sogar auch den Verwaltungsakt) gebildet.[2] Sofern die Länder die Ausfüllungsnorm erlassen, bestimmen sie folglich den Umfang der strafbaren Handlung. Dabei sind ihnen keine kompetenzrechtlichen Grenzen gesetzt. Es steht in ihrem Belieben, was sie auf das Blankett schreiben wollen. So kann unter Umständen das eine Land erlauben, was das andere verbietet, und der Bund daher in einem Land bestrafen, was er im anderen glaubt, nicht ahnden zu sollen. Das jeweilige Land hat nur darauf zu achten, daß die Norm tatsächlich der Aus-

---

1) Maurach-Zipf, Strafrecht, Allgemeiner Teil, Teilband 1, S. 113; Jeschek, Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil, S. 86

2) BGHSt 20, 177 ff (181)

füllung des Blankett-Strafgesetzes dient.[1] Insoweit besteht eine gewisse Ähnlichkeit zu den Möglichkeiten der Länder auf dem Gebiet der Rahmengesetzgebung. Das Rahmengesetz des Bundes legt den Ländern nicht die Pflicht auf, Landesgesetze zur Ausfüllung zu erlassen. Es beläßt den Ländern das Recht, die Ausfüllung vorzunehmen. Nehmen sie sie aber vor, so sind sie an den Rahmen gebunden.[2]

Aus diesen Parallelen wird in bezug auf § 284 II StGB deutlich, daß er zwar die Zuständigkeit der Länder zur Erteilung der Erlaubnis unberührt läßt, es ihnen aber verwehrt, die Erlaubnismöglichkeit generell auszuschließen. Wenn also das Fehlen der behördlichen Erlaubnis ein Tatbestandsmerkmal bildete, wäre die Ausdehnung der Strafbarkeit Sache des Bundes. Die Zulassungsvorschriften müßten als Strafrecht angesehen werden.

b) Rechtswidrigkeit

Denkbar ist auch, daß die Zulassungsvorschriften unzulässig in den Bereich der Strafbarkeit des § 284 II StGB hineinwirken, der die Rechtswidrigkeit der tatbestandsmäßigen Handlung kennzeichnet. Ein Verhalten ist nicht bereits strafbar, wenn es den Tatbestand einer Strafrechtsnorm erfüllt. Hinzukommen muß vielmehr, daß die tatbestandsmäßige Handlung **rechtswidrig** ist.[3] Die Erfüllung eines gesetzlichen Tatbestandes indiziert freilich in der Regel die Rechtswidrigkeit der Handlung. Diese Wirkung kann nur ausgeräumt werden, wenn ein Rechtfertigungsgrund eingreift.[4] Es handelt sich dabei

---

1) vgl. z.B. BVerfGE 23, 265 ff (270, 271)

2) Maunz in Maunz-Dürig, aaO, Art. 75 Rdn. 18

3) Baumann, Strafrecht, Allgemeiner Teil, § 19. S. 265, Wessels, Strafrecht, Allgemeiner Teil, § 8 I 1

4) Maurach-Zipf, Strafrecht, Allg. Teil, Teilband 1, S. 354

um einen Erlaubnissatz, der ausnahmsweise verhindert, daß das generelle Verbot sich zur Rechtspflicht konkretisiert; das gerechtfertigte Verhalten bleibt zwar "tatbestandsmäßig", enthält aber keine Rechtspflichtverletzung.[1] Rechtfertiungsgründe ergeben sich nicht nur aus dem Strafrecht. Da der Begriff der Rechtswidrigkeit für alle Rechtsgebiete gleich ist, entscheidet vielmehr die Gesamtheit der Rechtsordnung, das geschriebene wie das ungeschriebene Recht, darüber, ob eine tatbestandsmäßige Handlung gerechtfertigt ist.[2] Dementsprechend ist die Natur eines Rechtfertigungsgrundes völlig unabhängig davon, an welcher Stelle er im Gesetz geregelt ist, ob er einen eigenen Paragraphen erhalten hat oder ob er in der Strafbestimmung selbst aufgeführt ist.[3] Es ist auch gleichgültig, ob der Rechtfertigungsgrund im Bundes- oder Landesrecht geregelt ist.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß das Merkmal "ohne behördliche Erlaubnis" kein negativer Tatumstand, sondern ein Rechtfertigungsgrund ist. Man könnte in dem Fall vermuten, daß § 284 Abs. 2 StGB nicht bewirken kann, daß der Bund zur gesetzlichen Regelung der Erlaubnis zuständig ist. Möglicherweise ist aber ähnlich wie bei der Tatbestandsproblematik zu unterscheiden, ob Glücksspiele zugelassen werden sollen oder die Erlaubnismöglichkeit generell ausgeschlossen werden soll.

Die Zulassung der Glücksspiele bleibt auch unter dem Gesichtspunkt einer rechtfertigenden Bedeutung

---

1) Wessels, aaO, § 8 I 1; das Verhältnis von Tatbestand und Rechtswidrigkeit ist aber umstritten, vgl. Baumann, aaO, § 19 I

2) Baumann, aaO, § 19 II 2 b); § 19 III 1;
Maurach-Zipf, aaO, S. 365
Wessels, aaO, § 8 I 1

3) Welzel MDR 1952, 584 ff (585)

Sache der Länder. § 284 StGB übt insoweit keinen Einfluß auf die Frage der Zuständigkeit aus. Es gilt, daß der Bund kraft seiner Zuständigkeit für das Strafrecht nicht die Kompetenz der Länder beeinträchtigen kann, weil ansonsten weite Teile des Landesrechts nichtig wären.[1] Zu nennen ist auch hier das gesamte Lotterierecht, wenn es einen Rechtfertigungsgrund darstellte. Auch wären die Länder nicht mehr befugt, besondere Berufspflichten oder Pflichtenstellungen ihrer Bediensteten zu regeln. So haben die Wandlungen und landesrechtlichen Verschiedenheiten des Züchtigungsrechtes der Lehrer eine wechselnde Ausdehnung der Strafbarkeit wegen Körperverletzung zur Folge. Auch Landesgesetze über den Waffengebrauch der Polizei bewirken, daß Körperverletzungen in mehr oder weniger großem Umfang rechtmäßig oder rechtswidrig und damit straflos oder strafbar werden.

Fraglich erscheint jedoch, ob die Länder auch befugt sind, die Erlaubnismöglichkeit generell auszuschließen. Für die Kompetenz spricht folgendes: § 284 StGB hätte, da der Rechtfertigungsgrund nicht in der Strafnorm selbst aufgeführt sein muß, auch ohne den Zusatz "ohne behördliche Erlaubnis" formuliert werden können,[2] wenn es sich dabei tatsächlich um ein Merkmal der Rechtswidrigkeit handelte. Beim Fehlen des Zusatzes könnte der Ausschluß der Erlaubnismöglichkeit aber so verstanden werden, daß er nur die Konsequenz des Verbotes zum Ausdruck brächte bzw. das Verbot bekräftigte. Gegen die Zuständigkeit der Länder ist jedoch einzuwenden, daß der Bund die Erlaubnismöglichkeit ausdrück-

---

1) vgl. oben S. 123

2) Welzel MDR 1952, 584 ff (585)

lich in die Strafbestimmung aufgenommen und damit die Erlaubnisfähigkeit der Glücksspiele bejaht hat. Soweit ersichtlich ist, gibt es keine Parallelen, die darauf schließen lassen, daß es den Ländern versagt ist, die Erlaubnisfähigkeit zu beseitigen. Man wird aber argumentum a minori ad maius sagen müssen, daß dann, wenn das Fehlen der behördlichen Erlaubnis ein Tatbestandsmerkmal bildete, der Ausschluß der Erlaubnismöglichkeit Sache des Bundes ist,[1] daß dann erst recht die Zuständigkeit des Bundes gegeben ist, wenn die behördliche Genehmigung einen Rechtfertigungsgrund darstellte. Denn im ersten Fall wiegt, wie unten noch näher erläutert wird,[2] die tatbestandsmäßige Handlung weit weniger schwer als im letzteren Fall. Außerdem herrschte ansonsten wegen der Kompetenz eine ähnliche Unsicherheit wie über die tatsächliche Funktion der behördlichen Erlaubnis in § 284 II StGB.

Es ist daher festzustellen, daß die Zulassungsbestimmungen, sofern sie die Möglichkeit der Erteilung einer Erlaubnis für Glücksspiele des § 284 II StGB ausschließen würden, auch in dem Fall strafrechtlichen Charakter besäßen, daß die behördliche Erlaubnis ein Rechtfertigungsgrund wäre.

2) <u>Funktion der behördlichen Erlaubnis in § 284 II StGB</u>

Es kann insofern an sich dahinstehen, welche Funktion die behördliche Genehmigung in § 284 II StGB tatsächlich hat. Auf jeden Fall gehört der Ausschluß der Erlaubnismöglichkeit in die Kompetenz des Bundes. Da aber wegen der Funktion erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestehen, soll der Frage weiter nachgegangen werden.

---

1) vgl. oben S. 125

2) vgl. unten S.134 ff

a) Kriterien der Unterscheidung zwischen einer tatbestandsausschließenden und rechtfertigenden behördlichen Erlaubnis

Vorab ist es erforderlich zu klären, nach welchen Gesichtspunkten zwischen einer schon tatbestandsausschließenden und einer erst rechtfertigenden behördlichen Erlaubnis unterschieden werden muß. Die Aufgabe der Strafvorschriften besteht, wie oben bereits gesagt wurde,[1] grundsätzlich darin, bestimmte Rechtsgüter der Allgemeinheit oder des einzelnen zu schützen. Das Rechtsgut ist der materielle Kern jeder Verhaltensnorm und der darauf aufbauenden Deliktstatbestände.[2] Der Charakter der behördlichen Erlaubnis hängt dementsprechend, so hat Goldmann[3] überzeugend herausgearbeitet, entscheidend von der Beziehung zum geschützten Rechtsgut ab. Rechtfertigungsgrund ist die Erlaubnis dort, wo die Handlung als solche verboten ist und die Genehmigung nur "eine den Wert der unbeeinträchtigten Erhaltung eines Rechtsguts im Einzelfall übersteigende Gegenwertung zur Geltung bringt." Sie schließt dagegen bereits den Tatbestand aus, wenn die Handlung ohne Fehlen der Genehmigung die Rechtsgüter überhaupt nicht oder nicht in einer für das Sozialleben grundsätzlich unerträglichen Weise tangiert.

b) Meinungsstand über den Charakter der behördlichen Erlaubnis in § 284 II StGB

Der Charakter der behördlichen Erlaubnis in § 284 II StGB ist entsprechend der Unsicherheit über das

---

1) vgl. oben S. 49 ff

2) Schönke-Schröder-Lenckner, aaO, Vorbem. §§ 13 ff Rdn. 10; Maurach-Zipf, aaO, § 19 II A 3

3) aaO, S. 34 ff (77/81)

geschützte Rechtsgut äußerst umstritten. Die Aussichten beziehen sich freilich - wie bei der Suche nach einem Rechtsgut - meist pauschal auf § 284 StGB, teilweise sogar auf alle Spielvorschriften.

aa) Erlaubnis als Rechtfertigungsgrund

Ein Großteil vorwiegend der älteren Literatur sieht in der behördlichen Erlaubnis einen Rechtfertigungsgrund.[1] Davon besteht für die Mehrheit der Strafgrund in der vermögensgefährdenden Wirkung des Spiels,[2] daneben zum Teil auch, allerdings sekundär, im Schutz sittenpolizeilicher und staatsfinanzieller Interessen.[3] Andere sehen allgemein die sittliche Haltung des Volkes durch das Glücksspiel gefährdet.[4] Es wird betont, die behördliche Erlaubnis beseitige nicht die Gefährdung, sondern hebe nur aus bestimmten Gründen die Rechtswidrigkeit der Gefährdung auf.[5] Vereinzelt gilt als Rechtsgut die Arbeits- und Wirtschaftsmoral der Bevölkerung.[6] Die rechtfertigende Bedeutung der

---

1) E. Schmidt ZStrW Bd. 41, 609 ff (613); von Liszt-Schmidt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, S. 691; Helmuth Mayer, Strafrecht, Allgemeiner Teil, S. 166; Sauer, System des Strafrechts, Bes. Teil, S. 177; Goldmann, aaO, S. 204-207; Maurach, Strafrecht, Bes. Teil, 5. Aufl., S. 359; Welzel, Das deutsche Strafrecht, S. 81, 391; Heimann-Trosien LK, § 284 Rdn. 14; Maurach-Schroeder, Strafrecht, Bes. Teil, Teilband 1, S. 461; Ostendorf JZ 1981, 165 ff (168 Anm. 51)

2) E. Schmidt ZStrW Bd. 41, 609; von Liszt-Schmidt, aaO, S. 687, 688; Maurach, Strafrecht, Bes. Teil, S. 357; Heimann-Trosien LK, 9. Aufl. vor § 284 Rdn. 4

3) E. Schmidt ZStrW Bd. 41, 609; von Liszt-Schmidt, aaO, S. 687, 688

4) Welzel, aaO, S. 81; ähnlich H. Mayer, aaO, S. 166

5) Welzel, aaO, S. 81

6) Goldmann, aaO, S. 200-202

behördlichen Erlaubnis wird darin gesehen, daß sie gewissermaßen nur ein Ventil für den unausrottbaren menschlichen Spieltrieb schaffe, da sich das Spiel ansonsten unter erhöhten antisozialen Anzeichen im Verborgenen ausbreiten würde. Es sei für die Arbeits- und Wirtschaftsmoral besser, Glücksspiele im gewissen Rahmen zuzulassen, als sie ausnahmslos zu verbieten.[1] Als Schutzobjekt wird ferner die wirtschaftliche Ordnung eines modernen Kulturstaates bezeichnet.[2] Aber in dem Fall erscheint zweifelhaft, ob die behördliche Genehmigung eine rechtfertigende Bedeutung hat, denn die wirtschaftliche Ordnung ist ein Bereich der staatlichen Lenkungs- und Eingriffsmöglichkeiten. Die behördliche Erlaubnis diente dem Staat also dazu, seinen Ordnungsanspruch auf dem Gebiet des Wirtschaftslebens durchzusetzen, so daß jeweils nur ein ungenehmigtes Handeln die Verbotsmaterie darstellen würde. Das Fehlen der behördlichen Genehmigung müßte insofern Tatbestandsmerkmal sein.[3] Schließlich sehen einige den Schutzzweck des § 284 StGB in der Kontrolle der Spielleidenschaft, um die Vermögensgefährdungen auf diesem Gebiet zu verhindern[4] bzw. um dem Spieler wenigstens das "Glück" mit seiner 50 : 50 Chance zu sichern und ihn vor einem "corriger la fortune" zu bewahren[5]. Sie knüpfen damit an die strafrechtliche Rechtsprechung an, wo-

---

1) Goldmann, aaO, S. 204, 205
2) Sauer, aaO, S. 177
3) vgl. Goldmann, aaO, S. 199
4) Ostendorf JZ 1981, 165 ff (168 Anm. 51)
5) Maurach-Schroeder, aaO, S. 459

nach der Sinn und Zweck des § 284 StGB darin bestehen soll, die wirtschaftliche Ausbeutung der natürlichen Spielleidenschaft des Publikums unter staatliche Kontrolle und Zügelung zu nehmen.[1] Eine ausdrückliche Charakterisierung der behördlichen Erlaubnis nahm die Rechtsprechung dabei allerdings nicht vor.[2] Auch in dem Fall ist aber fraglich, ob die behördliche Genehmigung noch Rechtfertigungscharakter besitzt, da das eigentlich strafwürdige Verhalten anscheinend nicht das Spielen selbst ist, sondern das Umgehen der Kontrolle.

bb) Genehmigungsmangel als Tatbestandsmerkmal

In der jüngeren Literatur wird dagegen zunehmend die Auffassung vertreten, die behördliche Erlaubnis schließe bereits den Tatbestand des § 284 StGB aus.[3] Erst das Fehlen der Erlaubnis begründe den Unrechtstatbestand.[4] Dabei wird folgerichtig darauf abgestellt, die Vorschrift bezwecke die staatliche Kontrolle der natürlichen Spielleidenschaft[5] bzw. es gehe in den §§ 284 ff StGB allenfalls noch um die Absicherung eines ordnungsgemäßen Spielbe-

---

1) BGHSt 11, 209 ff (210) unter Bezug auf RGSt 65, 194, 195, das sich indes mit § 286 StGB auseinandersetzte; vgl. auch BVerfGE 28, 119 ff (148)

2) vgl. auch OLG Karlsruhe NJW 1953, 1642 ff (1643): Ausschluß der Bestrafung beim Vorliegen einer behördlichen Erlaubnis; ähnlich undifferenziert Schönke-Schröder-Eser, aaO, 19. Aufl., § 284 Rdn. 18; Samson in SK StGB § 284 Rdn. 15

3) Schönke-Schröder-Eser, aaO, 21 Aufl., § 284 Rdn. 18; Dreher-Tröndle, StGB, 40. Aufl., § 284 Rdn. 15; von Bubnoff LK 10. Aufl., § 284 Rdn. 14; Lackner, StGB, 14. Aufl., § 284 Anm. 5; Preisendanz, StGB, 30. Aufl., § 284 Anm. 5

4) Dreher-Tröndle, aaO, § 284 Rdn. 15

5) Dreher-Tröndle, aaO, § 284 Rdn. 1; Lackner, aaO, § 284, Anm. 1; Preisendanz, aaO, § 284 Anm. 1

triebes.[1] Teils wird deshalb sogar eine Umstellung der Tatbestände des unerlaubten Glücksspiels,[2] auf jeden Fall aber des § 284 II StGB[3] bzw. der §§ 284 II, 284 a StGB[4] zur bloßen Ordnungswidrigkeit für geboten erachtet. Auf einige ältere Monographien zum Glücksspielstrafrecht qualifizieren das Fehlen der behördlichen Erlaubnis als Tatbestandsmerkmal.[5] Allerdings wird dabei der Strafgrund "in dem Mißbrauch des Glücksspiels als Mittel zum Zwecke des Umsatzes von Vermögenswerten und in den hieraus entspringenden, wirtschaftlichen, kulturellen und sittlichen Gefahren für alle Schichten der Bevölkerung"[6] oder in der Gefährdung der Wirtschaftsordnung als Teilkomplex der öffentlichen Wohlfahrt[7] oder der Sittlichkeit[8] gesehen. Die Schutzzwecke deuten aber - abgesehen von der Wirtschaftsordnung - in Wirklichkeit auf eine rechtfertigende Funktion der behördlichen Erlaubnis hin, da offenbar das Glücksspiel selbst als schädlich gilt. Schließlich behandelte auch die Rechtsprechung des Reichsgerichts den Genehmigungsmangel als Tatbestandsmerkmal.[9]

---

1) Schönke-Schröder-Eser, aaO, § 284 Rdn. 1, 2

2) Lange GA 1953, 3 ff (6-10); Schmidt, Festschrift für Reinhart Maurach, S. 113 ff (114); Göhler NJW 1974, 825 ff (833 Fußn. 127)

3) Lange, Festschrift für Eduard Dreher, S. 573 ff (578-582)

4) von Bubnoff LK, 10. Aufl., vor § 284 Rdn. 5; vgl. auch Peters ZStrW 77 (1965), S. 470 ff (482)

5) Pepperhoff, Glücksspiel und Lotterie in Rechtsprechung und Literatur, S. 44; Weiser, Begriff, Wesen und Formen des strafbaren Glücksspiels, S. 73; Epple, Das strafbare Glücksspiel, S. 42

6) Pepperhoff, aaO, S. 16

7) Weiser, aaO, S. 77 ff

8) Epple, aaO, S. 7 f

9) RGSt 29, 376 ff (378) in bezug auf § 360 Ziff. 14 a.F.; RG JW 1930, 3857, 3858 mit zust. Anmerkung von Kern

c) eigene Auffassung

Geht man davon aus, daß die behördliche Erlaubnis dann Rechtfertigungsgrund ist, wenn die Handlung als solche verboten ist und nur um der Erreichung anderer wertvoller Ziele willen von der Rechtsordnung gebilligt wird, dann hatte die behördliche Genehmigung in § 284 Abs. 2 StGB ursprünglich, d.h. bei Erlaß des Gesetzes gegen das Glücksspiel vom 23.12.1919, eine rechtfertigende Bedeutung. Das Gesetz richtete sich insgesamt gegen das Glücksspiel selbst, um die Arbeits- und Wirtschaftsmoral der Bevölkerung zu erhalten.[1)]

Heute dagegen könnte die behördliche Erlaubnis bereits den Tatbestand des § 284 Abs. 2 StGB ausschließen, weil möglicherweise nicht mehr das Spielen selbst, sondern nur noch das ungenehmigte Glücksspiel strafwürdig erscheint. Ein Anhaltspunkt bietet der Zweck des § 284 Abs. 1 StGB, der, wie oben festgestellt wurde,[2)] nunmehr darin gesehen werden muß, ein Überhandnehmen der Veranstaltung öffentlicher Glücksspiele zu verhindern und eine Kontrolle der einzelnen Glücksspielveranstaltungen zu gewährleisten. Das Glücksspiel ist danach nicht schon seiner Art nach sozialschädlich, sondern erst im Falle einer massenhaften Ausbreitung. Die Erlaubnispflicht dient der Behörde dazu festzustellen, ob und in welchem Umfang das Glücksspiel sozialverträglich ist und ggfls. sicherzustellen, daß es ordnungsgemäß abläuft. Die Erlaubnis ist nur noch ein Mittel der Kontrolle und zeigt an, daß das Glücksspiel die Arbeits- und Wirtschaftsmoral nicht oder jedenfalls nicht in sozial schädlicher Weise berührt. Verbotsmaterie ist daher

---

1) vgl. oben S. 57 ff
2) vgl. oben S. 69

nicht mehr das Glücksspiel selbst, sondern das ungenehmigte Spiel, so daß der Genehmigungsmangel ein Tatbestandsmerkmal darstellt.

Die gleiche Funktion könnte heute auch die behördliche Genehmigung in § 284 Abs. 2 StGB besitzen. Dann müßte die Vorschrift den gleichen oder einen ähnlichen Zweck wie § 284 Abs. 1 StGB verfolgen. § 284 Abs. 2 StGB erfaßt verschiedene Sachverhalte, so daß möglicherweise zu differenzieren ist.

Die wichtigste Erscheinungsform des nicht-öffentlichen Glücksspiels ist der Spielklub. Spielklub und Spielbank haben gemein, daß in ihnen Glücksspiele veranstaltet werden. Unerheblich ist dabei für den Spielklub, ob sogenannte Handspiele (Poker, Mauscheln usw.) oder Bankspiele (Roulette, Baccarat) gespielt werden,[1] während für die Spielbank kennzeichnend ist, daß dort ein Bankhalter das Spiel betreibt.[2] Wesentlich für den Spielklub ist allerdings, daß das Glücksspiel nicht nur einmal betrieben wird, sondern mit einer gewissen Regelmäßigkeit oder, wie § 284 II StGB es formuliert, "gewohnheitsmäßig". Der entscheidende Unterschied zwischen einem Spielklub und einer Spielbank besteht darin, daß der Klub den Charakter einer geschlossenen Gesellschaft, d.h. eines nach außen hin abgeschlossenen Kreises von Personen besitzt.[3] Er darf inso-

---

1) a.A. insoweit VGH Bad.-Württ. GewA 1978, 387 ff (388), der u.a. wegen der Art der Glücksspiele einem Verein den Spielklubcharakter absprach; dagegen Wettling GewA 1978, 361 ff (363), allerdings mit der unzutreffenden Begründung, der Charakter einer Spielbank werde erst durch die Erteilung der Spielbankerlaubnis konstitutiv erzeugt

2) Weiß, Über Glücksspiel, Spielklubs und öffentliche Spielbanken, S. 31, 85

3) Weiß, Über Glücksspiel, Spielklubs ..., S. 35, 85

weit aber nicht mit einer Privatgesellschaft verwechselt werden. Diese ist gekennzeichnet durch die gelegentliche, aufgrund einer besonderen Einladung des Gastgebers herbeigeführte Zusammenkunft mehrerer Menschen zu einem vorübergehenden Zweck. Ein Klub dagegen besteht aus der mehr oder weniger organisierten, auf längere Dauer berechneten Vereinigung mehrerer zu einem bestimmten Zweck. Er besitzt Vereinscharakter.[1] Dabei reicht aber die Zugehörigkeit zu einem Verein und die dadurch bedingte Gemeinsamkeit eines verfolgten Zwecks allein nicht aus. Erforderlich ist vielmehr zusätzlich, daß durch die Zugehörigkeit zu dem Verein nähere wechselseitige persönliche Beziehungen zwischen den Mitgliedern begründet werden.[2] Der dem § 284 I StGB zugeschriebene Zweck ist hier nur bedingt tauglich. Eine staatliche Kontrolle der einzelnen Glücksspielveranstaltung ist kaum nötig, weil die Spieler wegen der persönlichen Verbundenheit untereinander selbst genügend darauf achten, daß alles mit rechten Dingen zugeht,[3] aber wohl auch gar nicht möglich, weil das Glücksspiel im geschlossenen Kreis stattfindet. Hingegen erscheint es ebenfalls erforderlich, die Zahl der Spielklubs in Grenzen zu halten. Auch das Glücksspiel in einem Spielklub bietet Gelegenheit zu erheblichen Spielgewinnen. Allerdings bräuchten die Grenzen der Spielklubs nicht so eng wie die der Spielbanken gesteckt zu werden. Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, daß selbst 1919 zunächst noch solche Klubs gelitten waren, die streng

---

1) Weiß, Über Glücksspiel, Spielklubs ..., S. 34,35

2) RG JW 1913, 955; BVerwGE 4, 294 ff (297); VGH Bad.-Württ. GewA 1978, 387 ff (389); a.A. Wettling GewA 1978, 363

3) ähnlich Berg GewA 1976, 249 ff (250); a.A. VG Münster GewA 1978, 141

geschlossene Gesellschaften bildeten und alles vermieden, was nach außen Anstoß erregen konnte.[1] Damit waren hauptsächlich die Klubs der Vorkriegszeit gemeint, die als harmlos galten, weil sie dem Bedürfnis nach einem geselligen Zusammenschluß bestimmter Gesellschaftskreise entsprungen waren und angeblich das Glücksspiel nur in mäßigen Grenzen nach Art des Spiels im Familienkreis betrieben.[2] Zwar ist anzunehmen, daß die Spielklubs heute nicht derart harmlos wären. Aber sie dürften ebenfalls so strukturiert sein, daß nur Interessenten mit gleichem sozialen Niveau Aufnahme fänden. Dabei würde das ständische Moment völlig hinter der gleichen wirtschaftlichen Potenz zurücktreten.[3] Es ist daher kein Grund ersichtlich, die Spielklubs noch mehr als die Spielbanken zu unterdrücken und die Erlaubnismöglichkeit generell auszuschließen.[4]

§ 284 Abs. 2 StGB erfaßt ferner das Glücksspiel im geschlossenen Familien- oder engen Freundeskreis, sofern dort dauernd bzw. "gewohnheitsmäßig" gespielt wird. Die Aufgabe, ein Überhandnehmen des Glücksspiels zu verhindern, stellt sich hier nicht, weil das Glücksspiel völlig harmlos ist. Der Geldgewinn spielt eine relativ unbedeutende Rolle. Zwar will jeder Spieler im Grunde gewinnen. Aber der Einsatz von Geld oder Geldeswert hat hauptsächlich die Bedeutung, die Spannung oder den Vergnügungsreiz zu steigern. In gewisser Hinsicht drängt sich ein Vergleich zu den Unterhaltungsautomaten mit Ge-

---

1) vgl. oben S. 13

2) Weiß, Über Glücksspiel, Spielklubs ..., S. 36 ff

3) Lange, Festschrift Dreher, S. 573 ff (581)

4) Es wäre z.B. unzulässig, die Erlaubnis deshalb zu versagen, um die staatseigenen öffentlichen Spielbanken in NW vor privater Konkurrenz zu schützen, vgl. Berg GewA 1976, 249 ff (252); MDR 1977, 277 f.

winnmöglichkeit auf: während diese wegen ihres Spielcharakters als harmlos gelten,[1] kann das Glücksspiel im geschlossenen Familien- oder engen Freundeskreis wegen der Art der Veranstaltung als harmlos bezeichnet werden. Auch eine staatliche Kontrolle der einzelnen Glücksspielveranstaltung ist überflüssig. Sie ist noch weniger als in einem Spielklub möglich und erst recht nicht nötig. § 284 II StGB stieß insoweit denn auch selbst 1919 sofort auf harte Kritik. Er greife in polizeistaatlicher Engherzigkeit viel zu weit in das Privatleben der Menschen ein.[2] Der Schutzzweck des § 284 Abs. 2 StGB unterscheidet sich daher in jenem Teilbereich von dem des § 284 Abs. 1 StGB. Zwar besteht die Motivation des § 284 Abs. 2 StGB letztlich ebenfalls darin, die Arbeits- und Wirtschaftsmoral der Bevölkerung zu erhalten. Die Erlaubnispflicht dient der Behörde aber nur dazu festzustellen, ob tatsächlich eine harmlose Veranstaltung von Glücksspielen im geschlossenen Familien- oder Freundeskreis vorliegt. Die Erlaubnis sollte ggfls., was selbst 1919 vereinzelt gefordert wurde,[3] ohne weiteres erteilt werden.

Insgesamt gesehen gilt auch für § 284 Abs. 2 StGB, daß nicht das Glücksspiel selbst, sondern das ungenehmigte Spiel verboten ist. Die Erlaubnis schließt daher ebenfalls bereits den Tatbestand des § 284 Abs. 2 StGB aus, ihr Fehlen ist also ein Tatbestandsmerkmal.

---

1) vgl. oben S. 75

2) E. Schmidt ZStrW 41, 609 ff (612)
Weiß DStrZ 1920, 28 ff (30)

3) Weiß DStrZ 1920, 30

3) Ergebnis

Als Ergebnis der Untersuchung ist festzustellen, daß die Zulassungsbestimmungen der konkurrierenden Bundeskompetenz für das Strafrecht (Art. 74 Nr. 1 GG) unterliegen würden, sofern sie in dem Sinne ausgelegt werden, daß sie die Möglichkeit der Erteilung einer Erlaubnis für Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften generell ausschließen. Die Vorschriften würden zum Strafrecht gehören, weil sie in jenem Fall unzulässig den Tatbestandsbereich des § 284 Abs. 2 StGB regeln. Sie wären deshalb gemäß Art. 31 GG nichtig.[1] Daraus ergibt sich, daß die Bestimmungen nicht in jenem Sinne ausgelegt werden dürfen. Infolgedessen kann auch der oben erwähnte gemeinsame Runderlaß des Innenministers und des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr[2] letztlich keine Wirkungen entfalten. Zwar wäre die jeweilige Ordnungsbehörde - ggfls. nach Remonstration - an die in dem Runderlaß erteilten Weisungen gebunden. Aber eine allein auf den Runderlaß gestützte Versagung der Erlaubnis müßte als rechtswidrig aufgehoben werden.[3]

---

1) so auch Berg GewA 1976, 249 ff (251)

2) vgl. oben S. 120

3) vgl. Berg GewA 1976, 249 ff (252)

E) Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit ging der Frage nach, ob und inwieweit der Landesgesetzgeber zum Erlaß des SpielbG NW zuständig ist. Dabei wurde festgestellt, daß das Gesetz kein einheitliches Rechtsgebiet bildet, sondern drei selbständige Gesetzeskomplexe enthält: die Vorschriften über die Zulassung, die Bestimmungen über die Spielbankabgabe und die Regelungen über die Stiftung.

Die Zulassungsvorschriften berühren einmal die Bundeskompetenz für das Recht der Wirtschaft, speziell das Gewerberecht (Art. 74 Nr. 11 GG). Der Betrieb einer Spielbank erfüllt die Kriterien des Gewerbebegriffes. Er ist nicht nur eine selbständige, auf dauernden Erwerb gerichtete Tätigkeit, sondern auch - entgegen einer weit verbreiteten Ansicht - eine erlaubte Betätigung. Eine Tätigkeit gilt dann als erlaubt, wenn sie nicht bereits dem Grunde bzw. der Art nach verboten ist. Der Spielbankbetrieb ist nicht schon als solcher verboten. Eine nähere Untersuchung des § 284 Abs. 1 StGB zeigt, daß die öffentliche Veranstaltung eines Glücksspiels heute nicht als solche strafbar ist, sondern nur bei Nichtbeachtung der Erlaubnispflicht. Der Betrieb einer Spielbank ist ferner, was ebenfalls vielfach bestritten wird, eine wirtschaftliche Betätigung. Er gehört zwar nicht zu den traditionellen wirtschaftlichen Tätigkeiten. Aber er befriedigt ebenso wie das Aufstellen von Geldspielgeräten nach § 33 c GewO einen Bedarf, der wirtschaftlicher Bedarf ist, an Unterhaltungsmöglichkeiten und Vergnügungen.
Die Zulassungsvorschriften betreffen zum anderen auch die Landeskompetenz für das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Sie dienen der öffentlichen Sicherheit, indem sie dem Staat die Mög-

lichkeit einräumen, öffentliche Spielbanken zuzulassen und damit die Glücksspielveranstaltungen zu überwachen. Die Vorschriften tragen der öffentlichen Ordnung Rechnung, indem sie nur eine beschränkte Anzahl von Spielbanken erlauben.

Die Zuständigkeit des Bundes bzw. des Landes hängt in einem solchen Fall, in dem eine Regelung gleichzeitig das Recht der Wirtschaft und das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung tangiert, davon ab, ob die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der alleinige und unmittelbare Gesetzeszweck ist oder ob sie in einem notwendigen Zusammenhang mit gewerberechtlichen Erwägungen steht. Der Inhalt und die Entstehungsgeschichte der Zulassungsvorschriften lassen keine eindeutige Zweckrichtung erkennen. Die Zulassung öffentlicher Spielbanken ist aber letztlich auf dem Hintergrund des § 284 I StGB zu sehen, dessen Zweck heute darin besteht, die öffentlichen Glücksspiele in ordnungsgemäßen Grenzen zu halten und eine Kontrolle der einzelnen Glücksspielveranstaltung zu gewährleisten. Sie bedeutet daher zum einen die Tolerierung des Glücksspiels in sozialverträglichen Grenzen und erfüllt zum anderen den Zweck, das Glücksspiel unter die staatliche Kontrolle zu stellen. Die Zulassung von Spielbanken dient deshalb allein der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Dieses Ergebnis schließt den wirtschaftlichen Charakter der Spielbanktätigkeit nicht aus. Nur das Ziel der Vorschriften ist sicherheits- und ordnungsrechtlicher Art, nicht auch die dazu eingesetzte Tätigkeit.

Die Bestimmungen über die Spielbankabgabe (§ 4 SpielbG NW) unterliegen teils der Kompetenz des Bundes, teils der Kompetenz des Landes.

Der Bund besitzt gemäß Art. 105 Abs. 2 GG die Zuständigkeit zur Regelung des § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 und 2 SpielbG NW, die die Verpflichtung des Spielbankunternehmers zur Zahlung der Spielbankabgabe und die Festlegung der Höhe der Spielbankabgabe zum Inhalt haben. Art. 105 Abs. 2 GG weist dem Bund unter bestimmten Bedingungen die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern zu. Die Spielbankabgabe ist eine "übrige Steuer". Der Bund hat außerdem von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht durch Fortgeltung der §§ 5, 6 SpielbVO 1938/44 als Bundesrecht (Art. 123, 125 GG). Ein Vergleich der Vorschriften ergibt, daß § 5 Abs. 1, Abs. 2 1. Satzteil SpielbVO 1938/44 die gleiche Rechtsfrage wie § 4 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, 2 SpielbG NW regeln.
Der Bund hat ferner gemäß Art. 105 Abs. 2, 108 Abs. 5 GG die Kompetenz zur Regelung des § 4 Abs. 1 S. 2 SpielbG NW, wonach die Abgabenordnung und die zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften auf die Spielbankabgabe entsprechende Anwendung finden. Die genannten Artikel sind die verfassungsrechtliche Grundlage der Abgabenordnung. Das Gesetz gilt nach § 1 auch für die Spielbankabgabe. Es kann daher nicht entsprechende Anwendung finden.
Die Zuständigkeit des Landes beschränkt sich damit gemäß Art. 70 Abs. 1 GG auf die Regelung des § 4 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 S. 3 und 4, Abs. 3 SpielbG NW. Soweit der Bund zuständig ist, sind die Vorschriften nichtig.

Die Vorschriften über die "Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen für Wohlfahrtspflege" gehören gemäß Art. 30 GG zur Zuständigkeit des Landes. Die Stiftung ist auch zulässigerweise durch Gesetz gegründet worden.

Schließlich wurde untersucht, ob der Landesgesetzgeber auch dann zum Erlaß des SpielbG NW, genauer gesagt zur Regelung der Zulassungsvorschriften zuständig ist, wenn sie, wie Exekutive und Judikative es tun, in dem Sinne ausgelegt werden, daß sie die Möglichkeit der Erteilung einer Erlaubnis für Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften generell ausschließen. Die Zulassungsbestimmungen würden in dem Fall der Bundeskomptenz für das Strafrecht (Art. 74 Nr. 1 GG) unterliegen. Sie bekämen einen strafrechtlichen Charakter, weil sie entweder unzulässig den Tatbestandsbereich des § 284 II StGB oder den Bereich der die Rechtswidrigkeit bzw. Rechtmäßigkeit der tatbestandlichen Handlung kennzeichnenden Voraussetzungen regeln würden, je nachdem, ob die behördliche Erlaubnis ein Tatbestandsmerkmal oder einen Rechtfertigungsgrund darstellt. Die Untersuchungen haben ergeben, daß die behördliche Genehmigung in § 284 II StGB bereits den Tatbestand ausschließt, da nicht das Glücksspiel selbst, sondern das ungenehmigte Spiel verboten ist. Die Zulassungsvorschriften dürfen daher nicht in dem o.g. Sinne ausgelegt werden.

Preussisches Strafgesetzbuch
vom 14. April 1851 (GS S. 101)

§ 266

Wer vom Hazardspiele ein Gewerbe macht, soll mit Gefängnis von drei Monaten bis zu zwei Jahren und zugleich mit Geldbusse von einhundert bis zu zweitausend Talern sowie mit zeitiger Untersagung der Ausübung der bürgerlichen Ehrenrechte bestraft werden.

Ist der Angeschuldigte ein Ausländer, so kann zugleich auf Landesverweisung erkannt werden.

§ 267

Inhaber öffentlicher Versammlungsörter, welche Hazardspiele an diesen Orten gestatten oder zur Verheimlichung solcher Spiele mitwirken, sind mit Geldbussen von zwanzig bis zu fünfhundert Talern zu bestrafen.

Im zweiten Rückfalle ist zugleich auf den Verlust der Befugnis zum selbständigen Betriebe des Gewerbes zu erkennen.

§ 340

Mit Geldbusse bis zu fünfzig Talern oder Gefängnis bis zu sechs Wochen wird bestraft: ...

11) wer an öffentlichen Wegen oder Plätzen oder in öffentlichen Versammlungsorten Hazardspiele hält.

Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich
vom 15. Mai 1871
(RGBl. S. 127)

§ 284

Wer aus dem Glücksspiele ein Gewerbe macht, wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft, neben welchem Geldstrafe von einhundert bis zu zweitausend Talern sowie auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte erkannt werden kann.

Ist der Verurteilte ein Ausländer, so ist die Landespolizeibehörde befugt, denselben aus dem Bundesgebiete zu verweisen.

§ 285

Der Inhaber eines öffentlichen Versammlungsorts, welcher Glücksspiele daselbst gestattet oder zur Verheimlichung solcher Spiele mitwirkt, wird mit Geldstrafe bis zu fünfhundert Talern bestraft.

§ 360

Mit Geldstrafe bis zu fünfzig Talern oder mit Haft wird bestraft: ...

14) wer unbefugt auf einem öffentlichen Wege, einer Strasse, einem öffentlichen Platze oder in einem öffentlichen Versammlungsorte Glücksspiele hält.

Gesetz-Sammlung
für die
Königlichen Preußischen Staaten.

Nr. 17.

(Nr. 7018.) Gesetz, betreffend die Schließung der öffentlichen Spielbanken zu Wiesbaden, Ems und Homburg. Vom 5. März 1868.

Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preußen ꝛc. verordnen, mit Zustimmung beider Häuser des Landtages der Monarchie, was folgt:

§. 1.

Die öffentlichen Spielbanken zu Wiesbaden, Ems und Homburg werden spätestens am 31. Dezember 1872 geschlossen; eine frühere Schließung kann durch Königliche Verordnung, entweder allgemein oder nur in Beziehung auf einzelne der gedachten Spielbanken, ausgesprochen werden. Bis dahin ist jedenfalls das Spiel an allen Sonn- und Feiertagen verboten.

§. 2.

Mit dem Tage der Schließung treten für die betreffende Spielbank die Bestimmungen des Art. V. der Verordnung, betreffend das Strafrecht ꝛc. in den mit der Monarchie vereinigten Landestheilen, vom 25. Juni 1867. (Gesetz-Samml. S. 921. ff.) außer Anwendung, und die §§. 266. 267. und 340. Nr. 11. des Strafgesetzbuchs in Kraft.

§. 3.

Mit dem Tage der Schließung verlieren die betreffenden Spielpacht-Verträge und Konzessionen ihre Gültigkeit, eine Entschädigung wegen des entgehenden Gewinnes aus dem Hazardspiel-Betriebe findet nicht statt.

Urkundlich unter Unserer Höchsteigenhändigen Unterschrift und beigedrucktem Königlichen Insiegel.

Gegeben Berlin, den 5. März 1868.

(L. S.) Wilhelm.

Gr. v. Bismarck-Schönhausen. Frh. v. d. Heydt. Gr. v. Itzenplitz. v. Mühler. v. Selchow. Gr. zu Eulenburg. Leonhardt.

Ausgegeben zu Berlin den 16. März 1868.

Reichs-Gesetz-Blatt.

10ter Stück. Ausgegeben Frankfurt a. M., den 25. Januar. 1849.

Inhalt:

Gesetz, betreffend die Schließung der öffentlichen Spielbanken und Aufhebung der Spielpachtverträge

Gesetz,

betreffend die Schließung der öffentlichen Spielbanken und Aufhebung der Spielpachtverträge.

Der Reichsverweser, in Ausführung des Beschlusses der Reichsversammlung vom 8. Januar 1849, verkündet als Gesetz:

Einziger Artikel.

Alle öffentlichen Spielbanken sind vom 1. Mai 1849 an in ganz Deutschland geschlossen und die Spielpachtverträge aufgehoben.

Frankfurt, den 20. Januar 1849.

Der Reichsverweser
Erzherzog Johann.

Der Reichsminister des Innern
H. v. Gagern.

Der Reichsminister der Justiz
R. Mohl.

Herausgegeben von der Expedition des Reichsgesetzblattes.

G. Hammon's Druckerei.

Abdruck als Beilage zur Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten.

Anlage 5

Bundes-Gesetzblatt

des

Norddeutschen Bundes.

№ 21.

(Nr. 123.) Gesetz, betreffend die Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken. Vom 1. Juli 1868.

Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preußen ꝛc.

verordnen im Namen des Norddeutschen Bundes, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages, was folgt:

§. 1.

Oeffentliche Spielbanken dürfen weder konzessionirt noch geduldet werden.

§. 2.

Die gegenwärtig konzessionirten Spielbanken werden, soweit ihre Schließung in Gemäßheit der Landesgesetze nicht früher eintritt, mit Ablauf der Zeit, für welche die Konzession ertheilt ist, spätestens aber am 31. Dezember 1872., geschlossen. Eine frühere Schließung kann durch Verordnung des Bundespräsidiums entweder allgemein oder in Beziehung auf einzelne Spielbanken ausgesprochen werden.

Bei allen Banken ist das Spiel an Sonn- und Feiertagen mit dem Tage verboten, an welchem dieses Gesetz in Geltung tritt.

§. 3.

Mit dem Tage der Schließung sind die bestehenden Spielpachtverträge und Konzessionen aufgehoben; Entschädigungsansprüche wegen des in Folge der Schließung einer Spielbank oder in Folge der Beschränkung des Spiels entgehenden Gewinns finden nicht statt.

Ausgegeben zu Berlin den 7. Juli 1868.

Urkundlich unter Unserer Höchsteigenhändigen Unterschrift und beigedrucktem Bundes-Insiegel.

Gegeben Schloß Babelsberg, den 1. Juli 1868.

(L. S.) Wilhelm.

Gr. v. Bismarck-Schönhausen.

(Nr. 124.) Telegraphen-Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde und Luxemburg. Vom 25./28. Mai 1868.

Nachdem das Präsidium des Norddeutschen Bundes und die Königlich Großherzoglich Luxemburgische Regierung übereingekommen sind, gleichmäßige Festsetzungen für den wechselseitigen telegraphischen Verkehr zwischen den beiderseitigen Ländergebieten zu vereinbaren, haben dieselben Bevollmächtigte ernannt, und zwar:

das Präsidium des Norddeutschen Bundes:

den General-Telegraphendirektor, Oberst à la suite des Ingenieurkorps, Franz von Chauvin, Ritter des Rothen Adler-Ordens zweiter Klasse 2c.;

die Königlich Großherzoglich Luxemburgische Regierung:

den Dr. Jean Pierre Föhr, Offizier des Königlich Großherzoglichen Ordens der Eichenkrone, Ritter des Königlichen Rothen Adler-Ordens zweiter Klasse, Allerhöchstihren Geschäftsträger am Königlich Preußischen Hofe,

welche, mit Vorbehalt der Genehmigung der beiderseitigen Hohen Vollmachtgeber, folgenden Vertrag geschlossen haben:

Artikel 1.

Für die telegraphische Korrespondenz zwischen Stationen im Telegraphengebiete des Norddeutschen Bundes und Stationen im Großherzogthum Luxemburg soll der gegenwärtig für den internen Verkehr im Norddeutschen Bunde eingeführte Gebührentarif zur Geltung kommen.

Die

Reichs-Gesetzblatt

Jahrgang 1919

Nr. 249

Inhalt: Gesetz gegen das Glücksspiel. S. 2145. — Verordnung über die Abgeltung von Ansprüchen gegen das Reich. S. 2146. — Verordnung, betreffend Änderung der Postordnung vom 28. Juli 1917. S. 2149. — Bekanntmachung, betreffend Ausführungsbestimmungen über den Verkehr mit Sandwaren und Ergänzung der Ausführungsbestimmungen vom 30. September 1919. S. 2151. — Bekanntmachung über Druckpapier. S. 2152. — Bekanntmachung, betreffend Aufhebung der Beschlagnahme von Japankampfer. S. 2156.

(Nr. 7200) Gesetz gegen das Glücksspiel. Vom 23. Dezember 1919.

Die verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird:

Artikel I

1. Die §§ 284 und 285 des Strafgesetzbuchs werden durch folgende Vorschriften ersetzt:

§ 284

Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet oder hält oder die Einrichtungen hierzu bereitstellt, wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren und mit Geldstrafe bis zu einhunderttausend Mark oder mit Geldstrafe bis zu dem gleichen Betrage bestraft.

Als öffentlich veranstaltet gelten auch Glücksspiele in Vereinen oder geschlossenen Gesellschaften, in denen Glücksspiele gewohnheitsmäßig veranstaltet werden.

§ 284a

Wer sich an einem öffentlichen Glücksspiel (§ 284) beteiligt, wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten und mit Geldstrafe bis zu einhunderttausend Mark oder mit Geldstrafe bis zu dem gleichen Betrage bestraft.

§ 284b

In den Fällen der §§ 284, 284a sind die Spieleinrichtungen und das auf dem Spieltisch oder in der Bank befindliche Geld einzuziehen, sofern sie dem Täter oder einem Teilnehmer gehören. Andernfalls können die Gegenstände eingezogen werden.

§ 285

Wer aus dem Glücksspiel ein Gewerbe macht, wird mit Gefängnis und mit Geldstrafe bis zu zweihunderttausend Mark, bei mildernden Umständen mit Gefängnis bis zu einem Jahre und mit Geldstrafe bis zu einhunderttausend Mark oder mit Geldstrafe bis zu dem gleichen Betrage bestraft.

§ 285a

In den Fällen der §§ 284, 284a und 285 kann neben Gefängnis auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte, auf die Zulässigkeit von Polizeiaufsicht und auf Überweisung an die Landespolizeibehörde mit den im § 362 Abs. 3, 4 vorgesehenen Folgen erkannt werden.

Einen Ausländer kann die Landespolizeibehörde nach Vollstreckung der Freiheitsstrafe aus dem Reichsgebiete verweisen.

Neben der Strafe kann angeordnet werden, daß die Verurteilung auf Kosten des Schuldigen öffentlich bekanntzumachen ist.

2. Im § 360 werden im Abs. 1 die Nr. 14 und im Abs. 2 die Worte „und 14" sowie die Worte „oder der auf dem Spieltisch oder in der Bank befindlichen Gelder" gestrichen.

Artikel II

Dieses Gesetz tritt mit dem Tage der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 23. Dezember 1919.

Der Reichspräsident
(Siegel) Ebert

Der Reichsminister der Justiz
Schiffer

(Nr. 7210) Verordnung über die Abgeltung von Ansprüchen gegen das Reich. Vom 4. Dezember 1919.

Auf Grund des § 1 des Gesetzes über die vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft vom 17. April 1919 (Reichs-Gesetzbl. S. 394) wird von der Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats und des von der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung gewählten Ausschusses folgendes verordnet:

§ 1

Auf alle Verträge, die von den behördlichen Beschaffungsstellen, Kriegsgesellschaften oder Kriegsausschüssen ganz oder zum Teil für Zwecke des Krieges

(Nr. 7697) Bekanntmachung, betreffend Ausführungsvorschriften zu dem Gesetze gegen das Glücksspiel vom 23. Dezember 1919 (Reichs-Gesetzbl. S. 2145), vom 27. Juli 1920.

Zur Ausführung des § 284 des Strafgesetzbuchs in der Fassung des Gesetzes vom 23. Dezember 1919 (Reichs-Gesetzbl. S. 2145) werden mit Zustimmung des Reichsrats folgende Vorschriften erlassen:

§ 1

Die behördliche Erlaubnis zum öffentlichen Glücksspiel darf nur für Jahrmärkte, Schützenfeste sowie ähnliche unter freiem Himmel gelegentlich stattfindende Veranstaltungen von vorübergehender Dauer und nur unter der Bedingung erteilt werden, daß der Spieleinsatz nicht mehr als eine Mark beträgt und dem Spielunternehmer kein höherer Verdienst als 10 vom Hundert der Spieleinsätze zufließt.

Die Erteilung der Spielerlaubnis kann im Einzelfalle von weiteren Bedingungen abhängig gemacht werden.

§ 2

Die Landeszentralbehörden bestimmen, welche Behörden für die Erteilung der Spielerlaubnis zuständig sind.

§ 3

Die über die Spielerlaubnis auszustellende Urkunde muß die Bedingungen, unter denen die Erlaubnis erteilt wird, und den Hinweis enthalten, daß bei Nichterfüllung der Bedingungen unbeschadet der Einleitung eines Strafverfahrens die Erlaubnis zurückgenommen werden kann.

§ 4

Eine vor Inkrafttreten dieser Bekanntmachung im Widerspruche mit den Bestimmungen des § 1 Abs. 1 erteilte Spielerlaubnis ist hinfällig.

§ 5

Diese Bekanntmachung tritt am 1. August 1920 in Kraft.

Berlin, den 27. Juli 1920.

Die Reichsregierung
Fehrenbach

Den Bezug des Reichs-Gesetzblatts (auch einzelner Nummern) vermitteln nur die Postanstalten.
Herausgegeben im Reichsministerium des Innern. — Berlin, gedruckt in der Reichsdruckerei.

Deutschlands und ihrer Hilfs- und Ersatzorganisationen sowie auf Sachen und Rechte, die zur Förderung marxistischer oder anderer, nach Feststellung des Reichsministers des Innern volks- und staatsfeindlicher Bestrebungen gebraucht oder bestimmt sind, Anwendung.

Berlin, den 14. Juli 1933.

Der Reichskanzler
Adolf Hitler

Der Reichsminister des Innern
Frick

Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit.
Vom 14. Juli 1933.

Die Reichsregierung hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

§ 1

Einbürgerungen, die in der Zeit zwischen dem 9. November 1918 und dem 30. Januar 1933 vorgenommen worden sind, können widerrufen werden, falls die Einbürgerung nicht als erwünscht anzusehen ist.

Durch den Widerruf verlieren außer dem Eingebürgerten selbst auch diejenigen Personen die deutsche Staatsangehörigkeit, die sie ohne die Einbürgerung nicht erworben hätten.

Der Widerruf wird wirksam mit der Zustellung der Widerrufsverfügung oder mit dem Zeitpunkt seiner Veröffentlichung im Reichsanzeiger.

Der Widerruf liegt den Landesbehörden, bei unmittelbaren Reichsangehörigen dem zuständigen Reichsminister ob.

Diese Vorschrift tritt mit dem Ablauf von 2 Jahren seit ihrer Verkündung außer Kraft.

§ 2

Reichsangehörige, die sich im Ausland aufhalten, können der deutschen Staatsangehörigkeit für verlustig erklärt werden, sofern sie durch ein Verhalten, das gegen die Pflicht zur Treue gegen Reich und Volk verstößt, die deutschen Belange geschädigt haben. Das gleiche gilt für Reichsangehörige, die einer Rückkehraufforderung nicht Folge leisten, die der Reichsminister des Innern unter Hinweis auf diese Vorschrift an sie gerichtet hat. Bei der Einleitung des Aberkennungsverfahrens oder bei Erlaß der Rückkehraufforderung kann ihr Vermögen beschlagnahmt, nach Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit als dem Reiche verfallen erklärt werden. Die Beschlagnahme des Vermögens erlischt spätestens mit dem Ablauf von 2 Jahren, falls es nicht vorher als dem Reiche verfallen erklärt wird.

Diese Maßnahmen können auch gegenüber Reichsangehörigen im Saargebiet getroffen werden, die in der Zeit nach dem 30. Januar 1933 ihren Aufenthalt dorthin verlegt haben.

Die Entscheidung trifft der Reichsminister des Innern im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Auswärtigen in der Regel nach Anhörung der Regierungen der beteiligten Länder; als beteiligt gelten das Land, dem der Reichsangehörige angehört, und diejenigen Länder, in denen er innerhalb der letzten Jahre seine dauernde Niederlassung gehabt hat.

Der Reichsminister des Innern im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Auswärtigen beschließt im einzelnen Falle, inwieweit sich der Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit auf den Ehegatten, auf die ehelichen oder an Kindesstatt angenommenen Kinder, bei Frauen auf die unehelichen Kinder erstreckt.

Die Aberkennung der Staatsangehörigkeit wird mit der Verkündung der Entscheidung im Reichsanzeiger wirksam.

§ 3

Der Reichsminister des Innern kann im Einvernehmen mit den Reichsministern des Auswärtigen und der Finanzen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Ausführung dieses Gesetzes erlassen.

Berlin, den 14. Juli 1933.

Der Reichskanzler
Adolf Hitler

Der Reichsminister des Innern
Frick

Der Reichsminister des Auswärtigen
Freiherr von Neurath

Der Reichsminister der Finanzen
Graf Schwerin von Krosigk

Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken.
Vom 14. Juli 1933.

Die Reichsregierung hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

§ 1

Der Reichsminister des Innern kann in Kur- und Badeorten, die entweder

a) in den Jahren 1924 bis 1930 eine durchschnittliche Besucherzahl von jährlich mindestens

70 (60) Besuchern, darunter 15 vom Hundert Ausländer aufgewiesen haben, oder

b) in der Nähe einer ausländischen Spielbank liegen,

öffentliche Spielbanken zulassen.

Das Aufkommen aus den Spielergebnissen ist, soweit es nicht nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit dem Spielunternehmer zu belassen ist, für gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

§ 2

Soweit öffentliche Spielbanken nach § 1 zugelassen sind, finden das Gesetz, betreffend die Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken, vom 1. Juli 1868 (Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes S. 367) und die Vorschriften der §§ 281 bis 285 a des Reichsstrafgesetzbuchs in der Fassung des Gesetzes gegen das Glücksspiel vom 23. Dezember 1919 (Reichsgesetzbl. S. 2145) keine Anwendung.

§ 3

Der Reichsminister des Innern wird ermächtigt, zur Durchführung und Ergänzung dieses Gesetzes Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen sowie für Zuwiderhandlungen gegen die erlassenen Durchführungs- oder Ergänzungsvorschriften Freiheitsstrafen bis zu drei Monaten oder Geldstrafe allein oder in Verbindung miteinander anzudrohen.

Die Landespolizeibehörden können nichtreichsangehörige Personen, die wegen einer Zuwiderhandlung nach Abs. 1 rechtskräftig verurteilt sind, aus dem Reichsgebiet verweisen.

Berlin, den 14. Juli 1933.

Der Reichskanzler
Adolf Hitler

Der Reichsminister des Innern
Frick

Verordnung über Zolländerungen.
Vom 14. Juli 1933.

Auf Grund der Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutze der Wirtschaft vom 9. März 1932 Vierter Teil (Zolländerungen und vorläufige Anwendung zweiseitiger Wirtschaftsabkommen) § 1 Nr. 1 (Reichsgesetzbl. I S. 121, 126) sowie auf Grund der Verordnung des Reichspräsidenten über außerordentliche Zollmaßnahmen vom 18. Januar 1932 (Reichsgesetzbl. I S. 27) wird folgendes verordnet:

§ 1

Der Zolltarif wird geändert wie folgt:

1. In der Tarifnummer 109 (Schweinespeck) ist der Zollsatz „36" zu ändern in „60".

2. In der Tarifnummer 126 (Schmalz usw.) ist der Zollsatz „75" zu ändern in „100".

3. In der Tarifnummer 127 (Schweine- und Gänsefett, roh usw.) ist der Zollsatz „25" zu ändern in „75"; der Zollsatz „50" des Obertarifs ist zu streichen.

4. In der Tarifnummer 128 (Flomen usw.) ist der Zollsatz „50" zu ändern in „100"; der Zollsatz „100" des Obertarifs ist zu streichen.

5. In der Tarifnummer 129 (Talg von Rindern und Schafen usw.) ist der Zollsatz „50" zu ändern in „100"; der Zollsatz „50" des Obertarifs ist zu streichen.

6. In der Tarifnummer 225 (Bimsstein, Schmirgel usw.) erhält Abs. 2 folgende Fassung:

in anderer Verpackung, auch zu Ziegeln geformt:		
Polier- oder Putzkalk (Wiener Kalk)	6	
Bimsstein, Schmirgel, Tripel	0,50	1
andere	frei	1

7. In den Tarifnummern 856/7 [Zink, gestreckt, gewalzt (Blech)] sind die Zollsätze „3", „4,50" und „5" zu ändern in „6", „9" und „9".

8. In der Tarifnummer 858 (Draht) ist der Zollsatz „6" zu ändern in „9".

§ 2

Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 19. Juli 1933 in Kraft.

Berlin, den 14. Juli 1933.

Der Reichsminister der Finanzen
Graf Schwerin von Krosigk

Der Reichsminister
für Ernährung und Landwirtschaft
R. Walther Darré

Der Reichswirtschaftsminister
Dr. Schmitt

Herausgegeben vom Reichsministerium des Innern. — Gedruckt in der Reichsdruckerei, Berlin.

955

Reichsgesetzblatt

Teil I

1938	Ausgegeben zu Berlin, den 30. Juli 1938	Nr. 120

Inhalt

Tag		Seite
27. 7. 38	Verordnung über öffentliche Spielbanken	955
29. 7. 38	Vierte Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des Außenhandels	957
29. 7. 38	Verordnung über den Zusammenschluß der deutschen Milch- und Fettwirtschaft	957
29. 7. 38	Zweite Verordnung zur Durchführung des Schwarzsendergesetzes	962

Im Teil II, Nr. 29, ausgegeben am 30 Juli 1938, sind veröffentlicht: Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Rhein-Main-Donau-Verbindung und den Ausbau der Donau (Durchführungsverordnung zum Rhein-Main-Donau-Gesetz). — Bekanntmachung zu dem Freundschaftsvertrag zwischen dem Deutschen Reich und Mandschukuo.

Verordnung über öffentliche Spielbanken*).

Vom 27. Juli 1938.

Auf Grund des § 3 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (Reichsgesetzbl. I S. 480) wird im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Finanzen folgendes verordnet:

§ 1

(1) An einer Spielbank darf nicht spielen,

1. wer das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hat,
2. wer am Spielort oder in einer benachbarten Gemeinde wohnt und nicht für seine Person gemäß der Spielordnung zum Spiel ausdrücklich zugelassen ist.

(2) Welche Gemeinden als benachbart anzusehen sind, bestimmt die Spielordnung.

§ 2

An folgenden Tagen ist das Spiel verboten:

1. am Nationalen Feiertag des Deutschen Volkes,
2. am Heldengedenktag,
3. am Karfreitag,
4. am 24. Dezember und am ersten Weihnachtsfeiertag,
5. an den in der Spielordnung ferner noch genannten Tagen.

§ 3

Außerhalb der in der Spielordnung festgesetzten Spielstunden ist das Spiel verboten.

§ 4

Gespielt werden dürfen nur die in der Spielordnung zugelassenen Spiele.

§ 5

(1) Der Spielbankunternehmer ist verpflichtet, an das Reich eine Abgabe zu entrichten (Spielbankabgabe).

(2) Der Reichsminister des Innern bestimmt im Benehmen mit dem Reichsminister der Finanzen die Höhe der Spielbankabgabe und die Art ihrer Verwendung.

*) Betrifft nicht das Land Österreich.

§ 6

(1) Der Spielbankunternehmer ist für den Betrieb der Spielbank von den laufenden Steuern des Reichs, die vom Einkommen, vom Vermögen und vom Umsatz erhoben werden, sowie von der Lotteriesteuer und von der Gesellschaftsteuer befreit.

(2) Inwieweit der Spielbankunternehmer für den Betrieb der Spielbank auch von Landes- und Gemeindesteuern zu befreien ist, bestimmt der Reichsminister der Finanzen im Einvernehmen mit dem Reichsminister des Innern.

§ 7

(1) Den einzelnen bei einer Spielbank beruflich beschäftigten Personen ist die Annahme von Geschenken oder ähnlichen Zuwendungen, die ihnen mit Rücksicht auf ihre berufliche Tätigkeit gemacht werden, insbesondere die Annahme von sogenannten Trinkgeldern, verboten.

(2) Von diesem Verbot werden solche Zuwendungen nicht betroffen, die von Besuchern der Spielbank den bei der Spielbank beruflich beschäftigten Personen für die Gesamtheit oder bestimmte Teile der Gefolgschaft oder für die Spielbank oder ohne ersichtliche Zweckbestimmung gegeben und von diesen Personen den für solche Spenden besonders aufgestellten Behältern unverzüglich zugeführt werden. Solche Zuwendungen sind ebenso wie die von Besuchern der Spielbank den Behältern unmittelbar zugeführten Zuwendungen ohne Rücksicht auf einen etwaigen anderweitigen Willen des Spenders an den Spielbankunternehmer abzuliefern und von diesem ausschließlich zugunsten der Gefolgschaft (für Arbeitsentgelt, Besoldung, Wohlfahrtszwecke) zu verwenden; das Nähere bestimmt die höhere Verwaltungsbehörde in einer Satzung.

(3) Das Verbot im Abs. 1 bezieht sich nicht auf die üblichen Zuwendungen an die bei einer Spielbank beschäftigten Diener. Näheres regelt die Satzung.

§ 8

(1) Die Aufsicht über die Spielbank führt die höhere Verwaltungsbehörde nach den Weisungen des Reichsministers des Innern.

(2) Die höhere Verwaltungsbehörde erläßt die Spielordnung mit Zustimmung des Reichsministers des Innern. Das gleiche gilt von der Satzung (§ 7 Abs. 2).

§ 9

Über die Art der Verwendung des Aufkommens aus der Spielbank für gemeinnützige Zwecke (§ 1 Abs. 2 des Gesetzes) entscheidet der Reichsminister des Innern.

§ 10

Wer vorsätzlich oder fahrlässig den §§ 1 bis 4 oder dem § 7 Abs. 1 dieser Verordnung zuwiderhandelt, wird mit Gefängnis bis zu drei Monaten und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen bestraft, soweit nicht nach anderen Vorschriften eine schwerere Strafe verwirkt ist.

§ 11

(1) § 7 dieser Verordnung gilt mit Wirkung vom 1. April 1935. Ein Anspruch auf Nachzahlung kann hieraus indessen nicht abgeleitet werden.

(2) Im übrigen tritt die Verordnung an dem auf die Verkündung folgenden Tag in Kraft.

(3) Mit dem letztgenannten Zeitpunkt treten die sämtlichen bisherigen Verordnungen über öffentliche Spielbanken außer Kraft.

Berlin, den 27. Juli 1938.

Der Reichsminister des Innern
Frick

Verordnung über öffentliche Spielbanken.

Vom 31. Januar 1944.

Auf Grund des § 3 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (Reichsgesetzbl. I S. 480) wird im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Finanzen verordnet:

§ 1

§ 7 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung über öffentliche Spielbanken vom 27. Juli 1938 (Reichsgesetzbl. I S. 955) erhält folgende Fassung:

„Derartige Spenden sind ebenso wie die von Besuchern der Spielbank den Behältern unmittelbar zugeführten Zuwendungen ohne Rücksicht auf einen etwaigen anderen Willen des Spenders an den Spielbankunternehmer abzuliefern und von diesem zugunsten der Gefolgschaft (für Besoldung, sonstiges Arbeitsentgelt, Wohlfahrtszwecke) sowie für gemeinnützige Zwecke zu verwenden; das Nähere bestimmt der Reichsminister des Innern in einer Satzung, die allen übrigen Vorschriften und Verträgen über die Spenden und deren Verwendung vorgeht."

§ 2

Im § 8 Abs. 2 der genannten Spielbankverordnung wird der zweite Satz gestrichen.

§ 3

Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1944 in Kraft.

Berlin, den 31. Januar 1944.

Der Reichsminister des Innern
H. Himmler

Verordnung über die Aufhebung des Landschaftlichen Kreditverbandes für die Provinz Schleswig-Holstein.

Vom 24. Februar 1944.

Auf Grund des § 1 Nr. 2 der Verordnung über landschaftliche Kreditanstalten vom 22. Februar 1940 (Reichsgesetzbl. I S. 417) wird im Einvernehmen mit dem Reichswirtschaftsminister und dem Reichsminister der Justiz folgende Verordnung erlassen:

§ 1

Der Landschaftliche Kreditverband für die Provinz Schleswig-Holstein zu Kiel wird aufgelöst.

§ 2

Das Vermögen des Landschaftlichen Kreditverbandes für die Provinz Schleswig-Holstein nebst den Verbindlichkeiten geht ohne Liquidation auf die Schleswig-Holsteinische Landschaft als Rechtsnachfolgerin über.

§ 3

Die Mitglieder des Landschaftlichen Kreditverbandes für die Provinz Schleswig-Holstein sind Mitglieder der Schleswig-Holsteinischen Landschaft. Sie sind den Bestimmungen der Satzung der Schleswig-Holsteinischen Landschaft und deren künftigen Nachträgen unterworfen.

§ 4

Die Verordnung tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1944 in Kraft.

Berlin, den 24. Februar 1944.

Der Reichsminister
für Ernährung und Landwirtschaft
In Vertretung des Staatssekretärs
Riecke

Herausgegeben vom Reichsministerium des Innern — Verlag: Reichsverlagsamt — Druck: Reichsdruckerei

Das Reichsgesetzblatt erscheint in zwei gesonderten Teilen, Teil I und Teil II.

Laufender Bezug nur durch die Post. Bezugspreis: vierteljährlich für Teil I 2,70 RM, für Teil II 1,60 RM. Einzelbezug jeder (auch jeder älteren) Nummer vom Reichsverlagsamt, Berlin C 2, Breite Str. 32 (Fernsprecher 51 00 27 — Postscheckkonto: Berlin 96200); Einzelbezug von Nummern des laufenden und des vorangegangenen Jahrgangs auch von der Manz'schen Verlagsbuchhandlung in Wien I, Kohlmarkt 16. Preis für jeden angefangenen achtseitigen Bogen 15 Rpf, aus abgelaufenen Jahrgängen 10 Rpf (zuzüglich Postgebühr); bei größeren Bestellungen 10 bis 60 % Teuerungszuschlag

Seite 76 Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 1949 Nr. [illegible]

68/1949

Gesetz

zur Änderung des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken.

Vom 23. März 1949.

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

Artikel I

§ 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (RGBl. I S. 480) wird in folgender Fassung angewandt:

Der Landesminister des Innern kann im Einvernehmen mit dem Landesminister für Finanzen und dem Landesminister für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr im Lande Schleswig-Holstein Spielbanken zulassen.

Artikel II

Als gemeinnützige Zwecke im Sinne des § 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 14. Juli 1933 gelten die Flüchtlingshilfe, die Hilfe für Kriegsgeschädigte einschließlich der Kriegsbeschädigten und deren Hinterbliebenen, der Wohnungsbau und die Forderung der Berufsausbildung Bedürftiger.

Artikel III

Der Landesminister des Innern wird ermächtigt, die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Verordnungen zu erlassen. Soweit finanzielle Maßnahmen in Betracht kommen, sind die Durchführungsbestimmungen im Einvernehmen mit dem Landesminister für Finanzen zu treffen.

Artikel IV

Dieses Gesetz tritt mit dem 1. März 1949 in Kraft.

Kiel, den 23. März 1949

Der Ministerpräsident
Lüdemann

Der Landesminister des Innern
Käber

Der Landesminister für Finanzen
Dr. Schenck

Der Landesminister
für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr
Prof. Dr. Preller

70/1949

Gesetz

49 S. 78	49 S. 76
23. 3. 49 G 70	G. 70
AusfA/ABl	23. 3. 49
50 S. 128	aufgehob.
22. 2. 50	51 S. 133
	17. 7. 51

über die Erhebung von Gastschulbeiträgen für auswärtige Schüler an höheren und Mittelschulen.

Vom 23. März 1949.

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

§ 1

(1) Für jeden auswärtigen Schüler einer nichtstaatlichen öffentlichen höheren Schule oder Mittelschule hat die Heimatgemeinde des Schülers für jedes Rechnungsjahr einen Beitrag zu den Schulunterhaltungskosten (Gastschulbeitrag) an den Schulträger (Gemeinde, Gemeindeverband) zu zahlen. Besucht der Schüler die Schule nur während eines Teiles des Rechnungsjahres, so ist der entsprechende Teil des Jahresbeitrages zu entrichten.

(2) Heimatgemeinde eines Schülers ist der Wohnort des Erziehungsberechtigten. Schüler, die von Privatpersonen im Gebiet des Schulträgers unentgeltlich in Pflege und Kost genommen sind, gelten jedoch nicht als auswärtig.

(3) Die Heimatgemeinde kann die Zahlung des Gastschulbeitrages verweigern, wenn sich in ihrem Gebiet eine Schule derselben Art befindet. Entsprechendes gilt, wenn die Heimatgemeinde einem Gemeindeverband angehört, der eine Schule derselben Art unterhält. Darüber, ob es sich um eine Schule derselben Art handelt, entscheidet im Streitfalle auf Antrag der Heimatgemeinde, des Schulträgers oder des [illegible] berechtigten die Schulaufsichts-

Gesetz

über das Verbot der Zulassung öffentlicher Spielbanken in Württemberg-Baden vom 14.1.1952 (Reg.Bl. S.1o)

- -

§ 1

(1) Öffentliche Spielbanken dürfen in Württemberg-Baden nicht zugelassen werden, auch wenn die Voraussetzungen nach § 1 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (RGBl. I S. 48o) in der Fassung des § 11 Ziff. 5 des Gesetzes über die Reichsverweisung von Ausländern vom 23. März 1934 (RGBl. I S. 213) erfüllt sind.

(2) Erteilte Zulassungen werden aufgehoben.

§ 2

Das Gesetz tritt mit dem Tag seiner Verkündung in Kraft.

Nieders. GVBl. Nr. 27/1973, ausgegeben am 26. 7. 1973

Niedersächsisches Gesetz
über die Zulassung öffentlicher Spielbanken.

Vom 25. Juli 1973.

Der Niedersächsische Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

§ 1
Spielbanken

(1) Der Minister des Innern kann in drei geeigneten Orten den Betrieb je einer öffentlichen Spielbank zulassen.

(2) Der Minister des Innern kann in drei weiteren Orten Zweigspielbetriebe der in Niedersachsen bestehenden öffentlichen Spielbanken zulassen.

§ 2
Konzession

(1) Eine Konzession darf nur erteilt werden, wenn der Spielbankunternehmer Gewähr für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung bietet.

(2) Die Konzession kann auf Zeit erteilt und mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Der Widerruf kann vorbehalten werden.

(3) Die Einzelheiten werden in einem Konzessionsvertrag geregelt.

§ 3
Spielbankabgabe

(1) Der Spielbankunternehmer hat an das Land Niedersachsen eine Spielbankabgabe in Höhe von 80 vom Hundert der Bruttospielerträge zu entrichten. Höhere Leistungen können in dem Konzessionsvertrag festgelegt werden.

(2) Bruttospielerträge im Sinne des Absatzes 1 sind,

1. wenn die Spielbank ein Spielrisiko trägt, die Beträge, um die die Spieleinsätze die Gewinne übersteigen (Bruttogewinn). Tagesverluste sind auf die Bruttogewinne der nächsten Tage anzurechnen;
2. wenn die Spielbank kein Spielrisiko trägt, die Beträge, die der Spielbank zufließen.

§ 4
Anteil der Spielbankgemeinde

Die Gemeinde, in der eine Spielbank oder ein Zweigspielbetrieb einer Spielbank betrieben wird (Spielbankgemeinde), erhält vom Land Niedersachsen einen Anteil an dem Teil der Spielbankabgabe, der auf die Spielbank oder den Zweigspielbetrieb entfällt.

§ 5
Steuerbefreiung

Der Spielbankunternehmer ist von der Zahlung derjenigen Steuern befreit, die der Gesetzgebung des Landes unterliegen und in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb einer Spielbank stehen.

§ 6
Zuwendungen, Tronc

(1) Zuwendungen der Besucher an die Spielbank oder an das spieltechnische Personal sind nur in der Weise zulässig, daß diese Zuwendungen einem in der Spielbank dafür aufgestellten Behälter zugeführt werden (Tronc).

(2) Der Spielbankunternehmer hat den Tronc, soweit nicht daraus eine besondere Abgabe an das Land zu leisten ist, für das Personal, das bei der Spielbank beschäftigt ist, zu verwenden.

§ 7
Ermächtigungen

Der Minister des Innern wird ermächtigt, durch Verordnung

1. die Höhe des Anteils der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe,
2. die Höhe der Abgabe des Spielbankunternehmers aus dem Tronc

zu bestimmen,

3. eine Altersgrenze für Spieler festzusetzen und
4. die Tage zu bestimmen, an denen in Spielbanken nicht gespielt werden darf.

Die Abgabe an das Land nach Nr. 2 ist so zu bemessen, daß der Spielbank ein Betrag verbleibt, der zur Deckung eines angemessenen und wirtschaftlichen Personalaufwandes erforderlich ist.

§ 8
Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 6 Abs. 1 Zuwendungen nicht dem Tronc zuführt oder
2. einer Vorschrift einer auf Grund des § 7 erlassenen Verordnung zuwiderhandelt, soweit diese Verordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 10 000 DM geahndet werden.

(3) Zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind die Landkreise und kreisfreien Städte.

§ 9
Außerkrafttreten von Vorschriften

Es treten außer Kraft:

1. das Gesetz, betreffend die Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken, vom 1. Juli 1868 (Nieders. GVBl. Sb. III S. 282),
2. das Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (Nieders. GVBl. Sb. II S. 636),
3. die Verordnung über öffentliche Spielbanken vom 27. Juli 1938 (Nieders. GVBl. Sb. II S. 637), soweit sie Landesrecht enthält.

§ 10
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. September 1973 in Kraft.

Hannover, den 25. Juli 1973.

Für den Niedersächsischen Ministerpräsidenten
Der Niedersächsische Sozialminister
Partzsch

Der Niedersächsische Minister des Innern
Lehners

H 5321 AX

Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt

Jahrgang Ausgegeben in Hannover am 8. März 1977 Nummer 10

INHALT

		Seite
1977	Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken	71
1977	Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die einstufige Juristenausbildung in Niedersachsen	72
1977	Ermächtigungsverordnung zum Erlaß einer Landschaftsschutzverordnung im Bereich des Verbandes Großraum Braunschweig	73

Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken.

Vom 4. März 1977.

Der Niedersächsische Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

Artikel I

§ 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 25. Juli 1973 (Nieders. GVBl. S. 253) wird wie folgt geändert:

In den Absätzen 1 und 2 wird jeweils das Wort „drei" durch das Wort „vier" ersetzt.

Artikel II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Hannover, den 4. März 1977.

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Albrecht

Der Niedersächsische Minister des Innern

Groß

646 Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 29. Jahrgang Nr. 35 25. April 1973

Gesetz

über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank in Berlin

Vom 13. April 1973

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Im Land Berlin kann eine öffentliche Spielbank zugelassen werden.

(2) Unternehmer der öffentlichen Spielbank können nur Einzelpersonen oder juristische Personen privaten Rechts sein, die ihren ständigen Wohnsitz oder Sitz in Berlin haben.

§ 2

(1) Die Spielbankabgabe beträgt 80 v. H. der Bruttospielerträge.

(2) Bruttospielerträge sind:

wenn die Spielbank ein Spielrisiko trägt, die Beträge, um die die Spieleinsätze die Gewinne übersteigen; Tagesverluste sind auf die Bruttogewinne der nächsten Tage anzurechnen;

wenn die Spielbank kein Spielrisiko trägt, die Beträge, die der Spielbank zufließen.

(3) Der Spielbankunternehmer hat die Bruttospielerträge täglich festzustellen. Er hat bis zum nächsten Werktag eine Anmeldung abzugeben, in der er die Steuer selbst berechnet hat. Der Spielbankunternehmer hat gleichzeitig die Steuer zu entrichten.

(4) Der Betrieb der Spielbank unterliegt der Steueraufsicht. Die Ausführungsvorschriften erläßt der Senator für Finanzen. In ihnen kann insbesondere bestimmt werden, welchen Bedingungen der Betrieb der Spielbank zur Sicherung der Steuer zu genügen hat.

(5) Der Spielbankunternehmer ist für den Betrieb der Spielbank von der Grundsteuer und der Gewerbesteuer befreit.

(6) Der Spielbankunternehmer hat unbeschadet seiner Rechtsform einen Prüfer des Jahresabschlusses im Einvernehmen mit dem Rechnungshof von Berlin zu bestellen.

§ 3

(1) Unternehmer gemäß § 1 Abs. 2 bedürfen zur Eröffnung und Unterhaltung der öffentlichen Spielbank einer Konzession.

(2) Die Konzession wird vom zuständigen Mitglied des Senats im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen und dem für die Wirtschaft zuständigen Mitglied des Senats erteilt. Sie kann unter Auflagen erteilt werden.

(3) Die Konzession gilt für einen Zeitraum von 15 Jahren, soweit die Konzessionsurkunde keinen anderen Zeitraum angibt. Sie kann auf Antrag verlängert werden.

(4) Die Konzession darf einer juristischen Person nicht erteilt werden, wenn an ihr Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind.

(5) Die Konzession darf nicht erteilt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß der Unternehmer oder eine Einzelperson einer Personalgesellschaft oder deren Geschäftsführer die für die Veranstaltung des Spielbetriebs erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt.

(6) Die Beteiligung stiller Gesellschafter im Sinne der §§ 335 ff. des Handelsgesetzbuches ist verboten. Darlehensgeber sind dem die Konzession erteilenden Mitglied des Senats unverzüglich namhaft zu machen.

§ 4

Die Konzession kann jederzeit zurückgenommen werden, wenn

1. sie durch unrichtige oder unvollständige Angaben, durch Drohung oder durch sonstige unlautere Mittel erwirkt worden ist,
2. der Betrieb binnen zwei Jahren nach Konzessionserteilung nicht aufgenommen worden ist,
3. der Spielbetrieb, auf den sich die Konzession bezieht, ein Jahr nicht mehr ausgeübt worden ist,
4. eine für die Erteilung der Konzession nach diesem Gesetz erforderliche Voraussetzung entfallen ist oder sich deren Fehlen nachträglich herausstellt,
5. in der Konzession enthaltene Auflagen trotz Mahnung der Aufsichtsbehörde nicht unverzüglich erfüllt werden,
6. wiederholt gegen die Vorschriften der Spielordnung verstoßen wird,
7. die fälligen Abgaben binnen eines Monats nicht oder nicht vollständig entrichtet worden sind, nachdem die zur Erhebung der Abgabe zuständige Behörde auf diese Vorschrift hingewiesen hatte.

§ 5

(1) An der Spielbank darf nicht spielen, wer das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

(2) An folgenden Tagen ist das Spielen verboten:

1. am Karfreitag,
2. am 1. Mai,
3. am Tag der deutschen Einheit,
4. am Volkstrauertag,
5. am Buß- und Bettag,
6. am Totensonntag,
7. am 24. Dezember,
8. am ersten Weihnachtsfeiertag,
9. an den in der Spielordnung weiter noch genannten Tagen.

(3) Außerhalb der in der Spielordnung festgesetzten Spielstunden ist das Spielen verboten.

(4) Gespielt werden dürfen nur die in der Spielordnung zugelassenen Spiele.

(5) Der Senat erläßt die Spielordnung durch Rechtsverordnung, in der auch die Teilnahme am Spiel von angemessenen Einkommens- und Vermögensverhältnissen abhängig gemacht werden kann.

§ 6

(1) Den einzelnen bei der Spielbank beruflich beschäftigten Personen ist die Annahme von Geschenken oder sonstigen Zuwendungen, die ihnen mit Rücksicht auf ihre berufliche Tätigkeit gemacht werden, insbesondere die Annahme von sogenannten Trinkgeldern, verboten.

(2) Von diesem Verbot werden solche Zuwendungen nicht betroffen, die von Besuchern der Spielbank den bei der Spielbank beruflich beschäftigten Personen für die Gesamtheit oder bestimmte Teile der Belegschaft oder für die Spielbank oder ohne ersichtliche Zweckbestimmung gegeben und von diesen Personen den für solche Spenden besonders aufgestellten Behältern unverzüglich zugeführt werden. Solche Zuwendungen sind ebenso wie die von Besuchern der Spielbank den Behältern unmittelbar zugeführten Zuwendungen ohne Rücksicht auf einen etwaigen anderweitigen Willen des Spenders an den Spielbankunternehmer abzuliefern und von diesem zugunsten der Belegschaft sowie für gemeinnützige Zwecke zu verwenden; das Nähere über die Verwendung regelt der Senat durch Rechtsverordnung, wobei festgelegt werden kann, daß ein bestimmter Anteil an das Land Berlin für gemeinnützige Zwecke abzuführen ist.

(3) Das Verbot in Absatz 1 findet auf die üblichen Zuwendungen an die nicht zum spieltechnischen Personal gehörenden Beschäftigten keine Anwendung.

§ 7

(1) Das Spielbankunternehmen unterliegt der Aufsicht des zuständigen Mitglieds des Senats oder der von ihm bestimmten Behörde (Aufsichtsbehörde). Die Aufsichtsbehörde [illegible] nach den Vorschriften dieses Gesetzes [illegible]

(2) Die Aufsichtsbehörde ist verpflichtet,

1. die Einhaltung der Rechtsvorschriften bei der Veranstaltung von Spielen sicherzustellen,
2. das dauernde Vorliegen der Voraussetzungen, die der Spielbankunternehmer erfüllen muß (§§ 3 und 4), sowie die Einhaltung der in der Konzessionsurkunde enthaltenen Auflagen zu überwachen und zu gewährleisten.

§ 8

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. den Spielverboten des § 5 oder einem Spielverbot einer auf Grund des § 5 Abs. 5 erlassenen Rechtsverordnung zuwiderhandelt, sofern die Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Strafvorschrift verweist,
2. gegen das Verbot der Annahme von Geschenken oder ähnlichen Zuwendungen im Sinne des § 6 Abs. 1 verstößt,

soweit nicht nach anderen Vorschriften eine schwerere Strafe verwirkt ist.

§ 9

Soweit eine öffentliche Spielbank nach § 1 zugelassen ist, finden die Vorschriften der §§ 284 bis 285 b des Strafgesetzbuches keine Anwendung.

§ 10

(1) Dieses Gesetz tritt sechs Monate nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

(2) Gleichzeitig treten alle entgegenstehenden oder gleichlautenden Rechtsvorschriften außer Kraft, insbesondere

a) das Gesetz betr. die Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken vom 1. Juli 1868 (Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes, Seite 367),
b) das Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (RGBl. I S. 480) mit Ausnahme des § 1 Abs. 2 und
c) die Verordnung über öffentliche Spielbanken vom 27. Juli 1938 (RGBl. I S. 955) mit Ausnahme der §§ 5 und 6 und die Verordnung über öffentliche Spielbanken vom 31. Januar 1944 (RGBl. I S. 60).

Das vorstehende Gesetz wird hiermit verkündet.

Der Regierende Bürgermeister
Klaus Schütz

anzupassen und unter Hinweis auf diesen Staatsvertrag auch im Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz bekanntzumachen.

Düsseldorf, den 29. Dezember 1972

Für das Land Nordrhein-Westfalen
Der Innenminister
Willi Weyer

Mainz, den 26. Januar 1973

Für das Land Rheinland-Pfalz
Der Innenminister
Heinz Schwarz

– GV. NW. 1974 S. 92.

7126

Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen (Spielbankgesetz NW – SpielbG NW –)

Vom 19. März 1974

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

I. Abschnitt
Spielbanken

§ 1

Im Land Nordrhein-Westfalen können Spielbanken zugelassen werden. Die Anzahl der Spielbanken darf vier nicht überschreiten.

§ 2

(1) Die Erlaubnis erteilt der Innenminister.

(2) Die Erlaubnis ist für zehn Jahre zu erteilen. Sie kann auf Antrag verlängert werden.

(3) Die Erlaubnis kann Auflagen enthalten, insbesondere über

1. besondere Pflichten bezüglich der Errichtung und Einrichtung der Spielbank,
2. die Abwicklung der finanziellen Verpflichtungen der Spielbank,
3. eigene Sicherheitsvorkehrungen der Spielbank,
4. Pflichten gegenüber der Spielbankaufsicht,
5. die Auswahl des einzustellenden Personals,
6. die Berücksichtigung der örtlichen Belange der Sitzgemeinde einer Spielbank (Spielbankgemeinde).

(4) Die Erlaubnis kann mit dem Vorbehalt der Änderung und des Widerrufs erteilt werden.

§ 3

(1) Gesellschafter eines Unternehmens zum Betrieb einer Spielbank dürfen nur juristische Personen des öffentlichen Rechts oder solche juristischen Personen des privaten Rechts sein, deren Anteile ausschließlich juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören.

(2) Das Land übernimmt keine Spielbankanteile.

§ 4

(1) Der Spielbankunternehmer ist verpflichtet, an das Land eine Spielbankabgabe zu entrichten.

(2) Die Spielbankabgabe beträgt 80 vom Hundert der Bruttospielerträge. Der Innenminister kann im Einvernehmen mit dem Finanzminister unter Berücksichtigung der öffentlichen Aufgaben und der Belange der Gesellschafter die Spielbankabgabe für eine bestimmte Zeit bis auf 65 vom Hundert ermäßigen. Der Innenminister bestimmt mit Rücksicht auf die Befreiung des Spielbankunternehmers von Gemeindesteuern im Einvernehmen mit dem Finanzminister durch Rechtsverordnung einen angemessenen Anteil der Spielbankgemeinde an der Spielbankabgabe. Soweit die Spielbankabgabe dem Land verbleibt, ist sie an die im zweiten Abschnitt genannte Stiftung abzuführen.

(3) Der Spielbankunternehmer ist für den Betrieb der Spielbank von denjenigen Landes- und Gemeindesteuern befreit, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb der Spielbank stehen.

§ 5

(1) Die Aufsicht über die Spielbanken führt der Innenminister, soweit die finanziellen Interessen des Landes berührt werden, im Einvernehmen mit dem Finanzminister.

(2) Der Innenminister erläßt für jede Spielbank eine Spielordnung, die im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen und im Amtsblatt des örtlich zuständigen Regierungspräsidenten zu veröffentlichen und außerdem an allen Eingängen zu den Spielsälen deutlich sichtbar auszuhängen ist.

(3) Die Tage, an denen das Spielen nicht erlaubt ist, bestimmt die Spielordnung. Das Gesetz über die Sonn- und Feiertage vom 9. Mai 1961 (GV. NW. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 1969 (GV. NW. 1970 S. 22), ist zu beachten.

(4) Außerhalb der in der Spielordnung festgesetzten Spieltage und Spielstunden ist das Spielen verboten.

(5) Es dürfen nur die in der Spielordnung zugelassenen Spiele gespielt werden.

§ 6

An einer Spielbank darf nicht spielen, wer noch nicht volljährig ist.

§ 7

(1) Den einzelnen bei der Spielbank beschäftigten Personen ist die Annahme von Geschenken oder ähnlichen Zuwendungen, die ihnen mit Rücksicht auf ihre Tätigkeit gemacht werden, insbesondere die Annahme von sogenannten Trinkgeldern, verboten.

(2) Von diesem Verbot werden solche Zuwendungen nicht betroffen, die von Besuchern der Spielbank den bei der Spielbank beschäftigten Personen für die Gesamtheit oder bestimmte Teile der Belegschaft oder für die Spielbank oder ohne ersichtliche Zweckbestimmung gegeben und von diesen Personen den für solche Spenden besonders aufgestellten Behältern (Tronc) unverzüglich zugeführt werden. Solche Zuwendungen sind ebenso wie die von Besuchern der Spielbank dem Tronc unmittelbar zugeführten Zuwendungen ohne Rücksicht auf einen anderweitigen Willen des Spenders an den Spielbankunternehmer abzuliefern.

Das Nähere regelt der Innenminister durch Rechtsverordnung (Tronc-Verordnung). Die Tronc-Verordnung kann vorsehen, daß ein bestimmter Anteil des Tronc-Aufkommens an die im zweiten Abschnitt genannte Stiftung abzuführen ist. Die Abgabe an die Stiftung ist so zu bemessen, daß dem Spielbankunternehmer ein Betrag verbleibt, der zur Deckung eines angemessenen und wirtschaftlichen Personalaufwandes erforderlich ist. Die Tronc-Verordnung kann weiter vorsehen, daß das Tronc-Aufkommen mehrerer oder aller Spielbanken einem gemeinsamen Tronc zugeführt wird, an dem die Belegschaften der von der Zusammenfassung betroffenen Spielbanken ohne Rücksicht auf das Tronc-Aufkommen bei den einzelnen Spielbanken zu beteiligen sind.

(3) Das Verbot in Absatz 1 findet auf die üblichen Zuwendungen an die nicht zum spieltechnischen Personal gehörenden Beschäftigten keine Anwendung.

Das Nähere regelt der Innenminister durch die Tronc-Verordnung.

§ 8

(1) Ordnungswidrig handelt, wer als Spielbankunternehmer oder als in einer Spielbank Beschäftigter

1. Personen, denen das Spielen nach § 6 verboten ist, spielen läßt,
2. entgegen § 5 Abs. 4 andere außerhalb der in der Spielordnung festgesetzten Spieltage oder Spielstunden spielen läßt oder
3. entgegen § 7 Abs. 1 Zuwendungen für sich persönlich annimmt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 10000 Deutsche Mark geahndet werden.

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Regierungspräsident.

II. Abschnitt

Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen für Wohlfahrtspflege

§ 9

(1) Unter dem Namen „Stiftung des Landes Nordrhein-Westfalen für Wohlfahrtspflege" wird eine rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet, die mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes entsteht.

(2) Die Stiftung hat ihren Sitz in Düsseldorf.

§ 10

(1) Ausschließlicher Zweck der Stiftung ist die Verwendung der nach § 4 Abs. 1 und § 7 Abs. 2 der Stiftung zufließenden Mittel. Die Annahme sonstiger Zuwendungen ist der Stiftung untersagt.

(2) Die Stiftung hat die ihr zufließenden Mittel ausschließlich für Zwecke der Wohlfahrtspflege, die gemeinnützig oder mildtätig im Sinne des Steuerrechts sind, insbesondere für Einrichtungen zugunsten behinderter Kinder und der Altenhilfe, zu verwenden. Einzelheiten bestimmt die Satzung, die der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales im Einvernehmen mit den beteiligten Ministern erläßt.

(3) Etwaige Erträgnisse dürfen nur für die satzungsmäßigen Zwecke verwendet werden. Es darf keine Person durch Verwaltungsausgaben, die den Zwecken der Stiftung fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden.

§ 11

Organe der Stiftung sind

1. der Stiftungsrat,
2. der Stiftungsvorstand.

§ 12

(1) Der Stiftungsrat besteht aus zehn Mitgliedern. Der Landtag entsendet fünf aus seiner Mitte gewählte Mitglieder. Je ein Mitglied wird vom Innenminister, Finanzminister und Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales benannt. Zwei Mitglieder benennt die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege.

Die Mitglieder des Stiftungsrats können sich im Einzelfall vertreten lassen.

(2) Der Stiftungsrat wählt seinen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter.

(3) Die Mitglieder des Stiftungsrats sind ehrenamtlich tätig. Sie haben Anspruch auf Ersatz ihrer notwendigen Auslagen.

(4) Der Stiftungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

(5) Der Stiftungsrat stellt Richtlinien für die Verwendung der Mittel auf, soweit die Verwendung nicht bereits durch dieses Gesetz festgelegt ist. Er beschließt über alle grundsätzlichen Fragen, die zum Aufgabenbereich der Stiftung gehören und über die Verwendung der Mittel im Einzelfall. Er überwacht die Tätigkeit des Stiftungsvorstandes.

§ 13

(1) Der Stiftungsvorstand besteht aus zwei Mitgliedern, die der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales benennt.

(2) Der Stiftungsvorstand führt die Beschlüsse des Stiftungsrats aus und führt die Geschäfte der Stiftung. Er vertritt die Stiftung gerichtlich und außergerichtlich.

§ 14

(1) Die Stiftung untersteht der Aufsicht des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

(2) Für das Haushaltsrecht der Stiftung gilt Teil VI der Landeshaushaltsordnung vom 14. Dezember 1971 (GV. NW. S. 397).

III. Abschnitt

Aufhebung bestehender Vorschriften, Inkrafttreten

§ 15

(1) Das Gesetz betreffend die Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken vom 1. Juli 1868 (RGS. NW. S. 126) wird aufgehoben.

(2) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Düsseldorf, den 19. März 1974

Die Landesregierung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Ministerpräsident
(L. S.) Heinz Kühn

Für den Innenminister
der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr
Dr. Riemer

Der Finanzminister
Wertz

Der Minister
für Arbeit, Gesundheit und Soziales
Figgen

– GV. NW. 1974 S. 93.

Einzelpreis dieser Nummer 0,90 DM

Einzellieferungen nur durch den August Bagel Verlag, Düsseldorf, gegen Voreinsendung des vorgenannten Betrages zuzügl. 0,50 DM Versandkosten auf das Postscheckkonto Köln 85 16. (Der Verlag bittet, keine Postwertzeichen einzusenden.) Es wird dringend empfohlen, Nachbestellungen des Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen möglichst innerhalb eines Vierteljahres nach Erscheinen der jeweiligen Nummer bei dem August Bagel Verlag, 4 Düsseldorf, Grafenberger Allee 100, vorzunehmen, um späteren Lieferschwierigkeiten vorzubeugen. Wenn nicht innerhalb von vier Wochen eine Lieferung erfolgt, gilt die Nummer als vergriffen. Eine besondere Benachrichtigung ergeht nicht.

Herausgegeben von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Elisabethstraße 5. Druck: A. Bagel, Düsseldorf. Vertrieb: August Bagel Verlag, Düsseldorf. Bezug der Ausgabe A (zweiseitiger Druck) und B (einseitiger Druck) durch die Post. Gesetz- und Verordnungsblätter, in denen nur ein Sachgebiet behandelt ist, werden auch in der Ausgabe B zweiseitig bedruckt geliefert. Bezugspreis vierteljährlich Ausgabe A 12,40 DM, Ausgabe B 13,50 DM.
Die genannten Preise enthalten 5,5% Mehrwertsteuer.

Artikel 4

Kirchensteuergesetz

Das Gesetz über die Erhebung von Kirchensteuern im Land Nordrhein-Westfalen (Kirchensteuergesetz – KiStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. April 1975 (GV. NW. S. 438) wird wie folgt geändert:

1. In § 3 werden die Worte „§§ 13 und 14 Abs. 1 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934 (RGBl. I S. 925)" durch die Worte „§§ 8 und 9 der Abgabenordnung" ersetzt.

2. § 8 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 werden die Worte „Reichsabgabenordnung und ihrer Nebengesetze" durch die Worte „Abgabenordnung und des Verwaltungszustellungsgesetzes" ersetzt;

   b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

   „(2) Die Vorschriften des Achten Teils der Abgabenordnung (Straf- und Bußgeldvorschriften, Straf- und Bußgeldverfahren) und § 235 der Abgabenordnung sind nicht anzuwenden.";

   c) Absatz 3 wird gestrichen; die bisherigen Absätze 4 bis 6 werden Absätze 3 bis 5;

   d) Im neuen Absatz 5 erhält Satz 2 folgende Fassung:

   „In der Steuerordnung kann die Anwendung des § 240 der Abgabenordnung ausgeschlossen werden."

3. In § 10 Abs. 1 werden die Worte „§§ 13 und 14 Abs. 1 des Steueranpassungsgesetzes" durch die Worte „§§ 8 und 9 der Abgabenordnung" ersetzt.

4. In § 12 werden die Worte „Reichsabgabenordnung sowie ihrer Nebengesetze" durch das Wort „Abgabenordnung" ersetzt.

5. § 14 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „Zustellung" durch das Wort „Bekanntgabe" ersetzt;

   b) in Absatz 2 Satz 2 werden die Worte „gelten die §§ 228 bis 259 der Reichsabgabenordnung" durch die Worte „gilt der Siebente Teil der Abgabenordnung" ersetzt;

   c) in Absatz 5 erhält Satz 2 folgende Fassung: „Aussetzungszinsen (§ 237 der Abgabenordnung) werden nicht erhoben."

Artikel 5

Spielbankgesetz NW

Das Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen (Spielbankgesetz NW – SpielbG NW) vom 19. März 1974 (GV. NW. S. 93) wird wie folgt geändert:

In § 4 Abs. 1 werden folgende Sätze 2 und 3 angefügt:

„Auf die Spielbankabgabe findet die Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung entsprechende Anwendung; das gleiche gilt für Rechtsvorschriften, die zur Durchführung der Abgabenordnung erlassen sind oder erlassen werden. Das örtlich zuständige Finanzamt wird vom Finanzminister bestimmt."

Artikel 6

Umlagegesetz

Das Gesetz über eine Umlage der Landwirtschaftskammern im Lande Nordrhein-Westfalen (Umlagegesetz) vom 17. Juli 1951 (GS. NW. S. 715), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juni 1974 (GV. NW. S. 220), wird wie folgt geändert:

1. § 12 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

   „(1) Auf die Umlage finden unbeschadet der Vorschriften dieses Gesetzes die für die Grundsteuer geltenden Bestimmungen der Abgabenordnung sowie die allgemeinen Bewertungsvorschriften des Bewertungsgesetzes in den jeweiligen Fassungen entsprechende Anwendung; das gleiche gilt für Rechtsvorschriften, die zur Durchführung der vorbezeichneten gesetzlichen Vorschriften erlassen sind oder erlassen werden."

2. § 13 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 wird das Wort „veranlagt" durch die Worte „festgesetzt und erhoben" ersetzt;

   b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

   „(2) Die Umlagebescheide gelten als Steuerbescheide im Sinne des § 155 der Abgabenordnung.";

   c) Absatz 3 wird gestrichen; der bisherige Absatz 4 wird Absatz 3.

Artikel 7

Kommunalabgabengesetz

Das Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21. Oktober 1969 (GV. NW. S. 712), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Januar 1975 (GV. NW. S. 21), wird wie folgt geändert:

1. In der Übersicht erhalten der III., IV. und V. Teil folgende Fassung:

   „III. Teil:

   Verwaltungsverfahren

   § 12 Anwendung er Abgabenordnung
   § 13 Kleinbeträge, Abrundung
   § 14 .....
   § 15 .....
   § 16 .....

   IV. Teil:

   Straf- und Bußgeldvorschriften

   § 17 Abgabenhinterziehung
   § 18 .....
   § 19 .....
   § 20 Leichtfertige Abgabenverkürzung und Abgabengefährdung
   § 21 .....

   V. Teil

   Schlußvorschriften

   § 22 .....
   § 22a Einschränkung von Grundrechten
   § 23 Änderung des Vergnügungssteuergesetzes
   § 24 Änderung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen
   § 25 Rechts- und Verwaltungsverordnungen
   § 26 Inkrafttreten."

2. In § 1 Abs. 3 wird die Zahl „22" durch die Zahl „22a" ersetzt.

3. In § 2 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „Abgabepflichtigen" durch das Wort „Abgabeschuldner" ersetzt.

4. In § 5 Abs. 6 Nr. 3 werden die Worte „§ 19 des Steueranpassungsgesetzes" durch die Worte „§ 54 der Abgabenordnung" ersetzt.

5. In § 6 Abs. 1 Satz 4 werden die Worte „§ 76" durch die Worte „§ 95" ersetzt.

6. § 11 erhält die Überschrift „Kurbeiträge".

7. § 12 erhält folgende Fassung:

   „§ 12

   Anwendung der Abgabenordnung

   (1) Auf Kommunalabgaben sind die folgenden Bestimmungen der Abgabenordnung in der jeweiligen Fassung entsprechend anzuwenden, soweit nicht dieses Gesetz oder andere Bundes- oder Landesgesetze besondere Vorschriften enthalten:

   1. aus dem Ersten Teil – Einleitende Vorschriften –
      a) über den Anwendungsbereich § 2,
      b) über die steuerlichen Begriffsbestimmungen § 3 Abs. 1, 3 und 4, §§ 4, 5, 7 bis 15,
      c) über das Steuergeheimnis § 30 mit folgenden Maßgaben:
         aa) die Vorschrift gilt nur für kommunale Steuern,
         bb) bei der Hundesteuer darf in Schadensfällen Auskunft über Namen und Anschrift des Hundehalters an Behörden und Schadensbeteiligte gegeben werden,

Landesgesetz zur Anpassung von Gesetzen an die Abgabenordnung (AO-Anpassungsgesetz-AOAnpG) v. 21. 12. 1976 (GVBl NW S. 473)

zuständig der Regierungspräsident, zu dessen Bezirk die Körperschaft gehört oder in dessen Bezirk die Körperschaft ihren Sitz hat, die die Aufgabe für die anderen Beteiligten übernimmt oder durchführt,

3. in allen übrigen Fällen der Oberkreisdirektor als untere staatliche Verwaltungsbehörde; zuständig ist der Oberkreisdirektor, zu dessen Bezirk die Körperschaft gehört oder in dessen Bezirk die Körperschaft ihren Sitz hat, die die Aufgabe für die anderen Beteiligten übernimmt oder durchführt."

Artikel 7

Änderung des Gesetzes über den höheren bautechnischen und den höheren vermessungstechnischen Verwaltungsdienst

§ 3 des Gesetzes über den höheren bautechnischen und den höheren vermessungstechnischen Verwaltungsdienst vom 25. Juni 1962 (GV. NW. S. 351), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Oktober 1974 (GV. NW. S. 1048) erhält folgende Fassung:

„§ 3

Übernahme in besondere Ämter des höheren bautechnischen Verwaltungsdienstes

In ein Amt der Laufbahn des höheren bautechnischen Verwaltungsdienstes, in dem überwiegend Standsicherheitsnachweise zu prüfen sind, kann abweichend von § 1 Abs. 1 als Laufbahnbewerber übernommen werden, wer seine Eignung in einer mindestens

1. einjährigen Tätigkeit als Bauleiter im Sinne des § 74 der Landesbauordnung und
2. vierjährigen Tätigkeit nach der ersten Prüfung der Fachrichtung „Bauingenieurwesen" bei der Anfertigung und Prüfung von Standsicherheitsnachweisen

nachgewiesen hat."

Artikel 8

Änderung der Disziplinarordnung

Die Disziplinarordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (DO NW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 1970 (GV. NW. S. 69), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 1977 (GV. NW. S. 456), wird wie folgt geändert:

In § 126 Abs. 2 Satz 2 werden hinter den Wörtern „§ 63 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5" das „und" durch ein Komma ersetzt und hinter den Wörtern „§ 76 Abs. 2" die Wörter „und des § 110 Abs. 1" eingefügt.

Artikel 9

Änderung des Gesetzes über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen im Lande Nordrhein-Westfalen

Das Gesetz über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen im Lande Nordrhein-Westfalen – VKZVKG – vom 8. April 1975 (GV. NW. S. 286) wird wie folgt geändert:

1. § 16 wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 1 werden die Sätze 3 und 4 gestrichen.
   b) Es wird folgender Absatz 2 eingefügt:
   „(2) Das Kassenvermögen kann nach den Maßgaben des Absatzes 1 Satz 2 wie folgt angelegt werden:
   1. in Schuldscheindarlehen;
   1.1 an juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich des Trägers der Zusatzversorgungskasse;
   1.2 an juristische Personen des privaten Rechts, wenn eine juristische Person des öffentlichen Rechts die selbstschuldnerische Bürgschaft für die Verpflichtungen der Darlehensnehmerin übernimmt;
   1.3 bei den örtlichen Zusatzversorgungskassen an wirtschaftliche Unternehmen, die Mitglieder der Zusatzversorgungskasse sind und an deren Kapital der Rechtsträger – gegebenenfalls zusammen mit anderen Gebietskörperschaften oder mit dem Land – mit mehr als 50 vom Hundert beteiligt ist;
   2. in mündelsicheren Wertpapieren;
   3. in inländischen Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten, sofern ein angemessener Ertrag zu erwarten ist, jedoch nicht über 20 vom Hundert des Teiles des Vermögens hinaus, der für die aus Beiträgen und Erhöhungsbeträgen bis zum 31. Dezember 1977 entstandenen und noch entstehenden Ansprüche und Anwartschaften satzungsmäßig als Deckungsrückstellung vorzuhalten ist;
   4. in sonstigen Anlagen, die nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz deckungsstockfähig sind oder für deckungsstockfähig erklärt worden sind;
   5. in Guthaben bei Kreditinstituten zur Ansammlung von Mitteln für laufende satzungsmäßige Leistungen und für Anlagen nach den Nummern 1 bis 4."
   c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
2. § 17 erhält folgende Fassung:
   „§ 17
   Versicherungsmathematische Gutachten
   Die Zusatzversorgungskassen haben in angemessenen Zeitabständen für den Teil des Kassenvermögens, der für die bis zum 31. Dezember 1977 entstandenen Ansprüche und Anwartschaften als Deckungsrückstellung vorzuhalten ist, ein versicherungsmathematisches Gutachten fertigen zu lassen und dem Innenminister vorzulegen. Für die Erstellung des Gutachtens sowie für eine versicherungsmathematische Berechnung des Umlagebedarfs sind die von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Zusatzversorgungskassen aufgestellten Richtlinien maßgebend."
3. § 19 wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 2 werden in Satz 1 die Wörter „oder des privaten" sowie der letzte Satz gestrichen.
   b) Es wird folgender Absatz 3 eingefügt:
   „(3) Das gleiche gilt mit Zustimmung des Kassenausschusses für juristische Personen des privaten Rechts, an denen Gemeinden und Gemeindeverbände überwiegend beteiligt sind oder bei denen eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband durch Abgabe einer Verpflichtungserklärung ein finanzielles Risiko gegenüber der Zusatzversorgungskasse abdeckt. Andere juristische Personen des privaten Rechts dürfen nur zugelassen werden, wenn sie kommunale Aufgaben erfüllen und ihr dauernder Bestand gesichert erscheint; ihre Zulassung bedarf neben der Zustimmung des Kassenausschusses der Genehmigung der Aufsichtsbehörde."
   c) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden Absätze 4 und 5.
   d) In dem neuen Absatz 4 Satz 1 werden hinter den Wörtern „und ihre Verbände" das Komma durch das Wort „sowie" ersetzt und die Wörter „sowie juristische Personen des privaten Rechts" gestrichen.
   e) In dem neuen Absatz 4 Satz 2 werden die Wörter „Absatz 2 Satz 2" durch die Wörter „Absatz 3" ersetzt.

Artikel 10

Änderung des Spielbankgesetzes

In § 8 Abs. 3 des Spielbankgesetzes Nordrhein-Westfalen – SpielbG NW – vom 19. März 1974 (GV. NW. S. 93), geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 1976 (GV. NW. S. 473), werden die Wörter „der Regierungspräsident" durch die Wörter „die Kreisordnungsbehörde" ersetzt.

Erstes Gesetz zur Funktionalreform (1. FRG) v. 11. 7. 1978
(GVBl NW S. 290)

Artikel 7

Sonderurlaubsgesetz

Das Sonderurlaubsgesetz vom 31. Juli 1974 (GV. NW. S. 768) wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 Nr. 3 findet bis auf weiteres keine Anwendung.
2. § 3 Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:

   „Dem Antrag auf Sonderurlaub ist stattzugeben, wenn die Voraussetzungen der §§ 1 und 2 vorliegen und der Berechtigte einen vom Träger der Maßnahme zu beantragenden Vorbescheid der Bewilligungsbehörde vorlegt. Eine Verpflichtung zur Stattgabe besteht nicht, wenn im Einzelfall der Gewährung von Sonderurlaub ein unabweisbares betriebliches Interesse entgegensteht. Die Beteiligung des Betriebsrats richtet sich nach den Vorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes."
3. In § 4 wird in Satz 1 das Wort „zwölf" durch das Wort „acht" ersetzt.
4. In § 5 Abs. 2 wird hinter dem Wort „Arbeitsentgelt" eingefügt „bis zum Betrag von 75,– DM je Tag".

Artikel 8

Kindergartengesetz

Abweichend von § 14 Abs. 3 des Kindergartengesetzes (KgG) vom 21. Dezember 1971 (GV. NW. S. 534), geändert durch Gesetz vom 2. April 1981 (GV. NW. S. 176), beträgt der Anteil der Erziehungsberechtigten am Aufkommen der Betriebskosten ein Fünfzehntel.

Artikel 9

Spielbankgesetz

Das Spielbankgesetz NW (SpielbG NW) vom 19. März 1974 (GV. NW. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 1978 (GV. NW. S. 290), wird für das Haushaltsjahr 1982 wie folgt geändert:

§ 4 Abs. 2 Satz 4 erhält folgende Fassung:

„Soweit die Spielbankabgabe dem Land verbleibt, ist der im Haushaltsplan 1982 festgelegte Betrag an die im II. Abschnitt genannte Stiftung abzuführen."

Artikel 10

Landeswassergesetz

Das Landeswassergesetz (LWG) vom 4. Juli 1979 (GV. NW. S. 488) wird wie folgt geändert:

In § 93 Satz 2 werden die Wörter „der Hälfte" durch die Wörter „einem Drittel" ersetzt.

Artikel 11

Landesumzugskostengesetz

1. Das Landesumzugskostengesetz vom 26. April 1966 (GV. NW. S. 268), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. März 1975 (GV. NW. S. 240), wird wie folgt geändert:

   In § 1 Abs. 4 Nr. 3 werden

   a) in Satz 1 zweiter Halbsatz das Wort „zehn" durch das Wort „fünf" und

   b) in Satz 2 das Wort „fünfundfünfzigste" durch das Wort „achtundfünfzigste"

   ersetzt.
2. Nach bisherigem Recht vor dem 1. Januar 1982 erteilte Bewilligungen auf Auslagenersatz bleiben unberührt.

Artikel 12

Neufassung der Gesetze

Die zuständigen Minister werden ermächtigt, die durch dieses Gesetz geänderten Gesetze in der neuen Fassung mit neuem Datum und in fortlaufender Paragraphenfolge bekanntzumachen und dabei Unstimmigkeiten des Wortlauts zu berichtigen.

Artikel 13

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1982 in Kraft.

Düsseldorf, den 16. Dezember 1981

Die Landesregierung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Ministerpräsident
(L. S.) Johannes Rau

Der Finanzminister
Posser

Der Innenminister
Schnoor

Der Kultusminister
Girgensohn

Der Minister für Wirtschaft,
Mittelstand und Verkehr
Reimut Jochimsen

Der Minister für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
Friedhelm Farthmann

Der Minister für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten
Hans Otto Bäumer

Der Minister für Wissenschaft
und Forschung
Hans Schwier

– GV. NW. 1981 S. 732.

Gesetz zur Haushaltsfinanzierung
(Haushaltsfinanzierungsgesetz)
v. 16. 12. 1981 (GVBl NW S. 732)

4. in die Gemeinde Emmerich die Grundstücke der niederländischen Gemeinde Bergh, Katastergemeinde 's-Heerenberg, Sectie E No. 1038, und der niederländischen Gemeinde Gendringen, Sectie I No. 592, 593,
5. in die Gemeinde Isselburg die Grundstücke der niederländischen Gemeinde Gendringen, Sectie K No. 505, 661, 662, 664,
6. in die Gemeinde Vreden die Grundstücke der niederländischen Gemeinde Rekken, Katastergemeinde Eibergen, Sectie M No. 515.

§ 2

(1) In den nach § 1 eingegliederten Gebietsteilen treten mit dem Zeitpunkt der Eingliederung alle Vorschriften des Landesrechts in Kraft, die in den Gemeinden gelten, denen die Gebietsteile zufallen.

(2) Der Tag, an dem der Vertrag nach seinem Artikel 8 in Kraft tritt, ist im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekanntzugeben.

§ 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Düsseldorf, den 24. November 1982

Die Landesregierung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Der Stellvertreter des Ministerpräsidenten
(L. S.) Posser

Der Innenminister
Schnoor

– GV. NW. 1982 S. 698.

215
216
7126
77

Zweites Gesetz zur Haushaltsfinanzierung
(2. Haushaltsfinanzierungsgesetz)
Vom 24. November 1982

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

Artikel 1
Spielbankgesetz

Das Spielbankgesetz NW (SpielbG NW) vom 19. März 1974 (GV. NW. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 1981 (GV. NW. S. 732), wird wie folgt geändert:

§ 4 Abs. 2 Satz 4 erhält folgende Fassung:

„Soweit die Spielbankabgabe dem Land verbleibt, ist der im Haushaltsplan jeweils festgelegte Betrag an die im II. Abschnitt genannte Stiftung abzuführen."

Artikel 2
Rettungsdienstgesetz

Das Gesetz über den Rettungsdienst (RettG) vom 26. November 1974 (GV. NW. S. 1481), geändert durch Gesetz vom 18. September 1979 (GV. NW. S. 552), wird wie folgt geändert:

§ 12 Abs. 3 erhält folgende Fasung:

„(3) Das Land gewährt den Trägern nach Maßgabe des Haushaltsplans Zuschüsse bis zur Höhe von 20 v.H. der zuwendungsfähigen Betriebskosten."

Artikel 3
Landeswassergesetz

§ 93 des Landeswassergesetzes (LWG) vom 4. Juli 1979 (GV. NW. S. 488), geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 1981 (GV. NW. S. 732), wird wie folgt geändert:

1. In Satz 1 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt, und es werden folgende Wörter hinzugefügt: „sofern hierfür Mittel im Haushaltsplan des Landes veranschlagt sind."
2. Satz 2 entfällt.

Artikel 4
Sonderurlaubsgesetz

§ 5 des Sonderurlaubsgesetzes vom 31. Juli 1974 (GV. NW. S. 768), geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 1981 (GV. NW. S. 732), findet für das Haushaltsjahr 1983 keine Anwendung.

Artikel 5
Neufassung der Gesetze

Die zuständigen Minister werden ermächtigt, die durch dieses Gesetz geänderten Gesetze in der neuen Fassung mit neuem Datum und in fortlaufender Paragraphenfolge bekanntzumachen und dabei Unstimmigkeiten des Wortlauts zu berichtigen.

Artikel 6
Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 1 und 4 treten am 1. Januar 1983 in Kraft.

Düsseldorf, den 24. November 1982

Die Landesregierung des
Landes Nordrhein-Westfalen
Der Stellvertreter des Ministerpräsidenten,
zugleich als Finanzminister
(L. S.) Posser

Der Innenminister
Schnoor

Der Minister für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
Friedhelm Farthmann

Der Minister für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten
Hans Otto Bäumer

– GV. NW. 1982 S. 699.

HAMBURGISCHES GESETZ- UND VERORDNUNGSBLATT

TEIL I

Nr. 22 MITTWOCH, DEN 2. JUNI 1976

Tag	Inhalt	Seite
24. 5. 1976	Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank	139
25. 5. 1976	Gebührenordnung für das Spielbankwesen	140
25. 5. 1976	Verordnung über die Erhebung einer Umlage von den Betrieben der Land- und Forstwirtschaft für das Jahr 1976	141
25. 5. 1976	Verordnung über den Bebauungsplan Heimfeld 13	141

Gesetz
über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank

Vom 24. Mai 1976

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft beschlossene Gesetz:

§ 1

(1) Der Senat kann eine öffentliche Spielbank zulassen.

(2) Die Zulassung kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden und mit dem Vorbehalt der Änderung und des Widerrufs erteilt werden. Die Einzelheiten werden in einem Konzessionsvertrag geregelt.

§ 2

Eine Konzession darf nur erteilt und aufrechterhalten werden, wenn der Spielbankunternehmer Gewähr für eine ordnungs- und vertragsgemäße Geschäftsführung bietet.

§ 3

(1) Der Spielbankunternehmer hat an die Freie und Hansestadt Hamburg eine Spielbankabgabe in Höhe von 50 vom Hundert der Bruttospielerträge zu entrichten. Höhere Leistungen können in dem Konzessionsvertrag festgelegt werden, soweit dem Spielbankunternehmer ein nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit ausreichender Anteil der Bruttospielerträge verbleibt. Der Konzessionsvertrag regelt auch das Nähere über Entstehung, Fälligkeit und Erhebung der Spielbankabgabe.

(2) Bruttospielerträge sind:

1. die Beträge, um die die Spieleinsätze die Gewinne übersteigen, wenn die Spielbank ein Risiko trägt (z. B. beim Roulette). Tagesverluste sind auf die Bruttospielerträge der nächsten Tage anzurechnen;
2. die Beträge, die der Spielbank zufließen, wenn die Spielbank kein Risiko trägt (z. B. beim Baccara).

§ 4

(1) Zuwendungen der Besucher an die Spielbank oder an das spieltechnische Personal und die Kassierer sind verboten, außer wenn die Zuwendungsbeträge unverzüglich den in der Spielbank dafür aufgestellten Behältern (Tronc) zugeführt werden.

(2) Die Freie und Hansestadt Hamburg ist berechtigt, von dem Spielbankunternehmer eine besondere Abgabe aus dem Troncaufkommen zu verlangen (Troncabgabe), deren Höhe durch Rechtsverordnung nach § 6 Nummer 2 bestimmt wird. Die Troncabgabe ist für gemeinnützige Zwecke zu verwenden.

(3) Den verbleibenden Teil des Troncaufkommens hat der Spielbankunternehmer nach einer von der zuständigen Behörde zu genehmigenden Troncordnung zugunsten der Bediensteten der Spielbank zu verwenden.

§ 5

(1) Die Spielbank unterliegt der Aufsicht der zuständigen Behörde.

(2) Der Unternehmer und die mit der Leitung der Spielbank beauftragten Personen haben der zuständigen Behörde die im Zusammenhang mit der Aufsichtsführung verlangten Auskünfte zu erteilen und Prüfungen zu gestatten.

(3) Der Spielbankunternehmer hat unbeschadet seiner Rechtsform im Einvernehmen mit der zuständigen Behörde einen Prüfer des Jahresabschlusses zu bestellen.

§ 6

Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. eine Spielordnung zu erlassen, die insbesondere den Kreis der Spielberechtigten, die Zeiten, zu denen das Spielen nicht erlaubt ist, und die zugelassenen Spiele bestimmt,
2. die Höhe der Troncabgabe des Spielbankunternehmers festzulegen. Die Abgabe ist so zu bemessen, daß dem Spielbankunternehmer ein Betrag verbleibt, der zur Deckung eines angemessenen und wirtschaftlichen Personalaufwands erforderlich ist.

§ 7

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen der Verpflichtung aus § 5 Absatz 2 eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt oder eine Prüfungsmaßnahme behindert;
2. entgegen dem Verbot des § 4 Absatz 1 Zuwendungen nicht dem Tronc zuführt;
3. einer Vorschrift der auf Grund des § 6 Nummer 1 erlassenen Spielordnung zuwiderhandelt, soweit diese Verordnung für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße zu fünfzigtausend Deutsche Mark geahndet werden.

§ 8

Das Gesetz, betreffend die Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken, vom 1. Juli 1868 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts II 7136-a) wird aufgehoben.

Ausgefertigt Hamburg, den 24. Mai 1976.

Der Senat

Gebührenordnung für das Spielbankwesen

Vom 25. Mai 1976

Auf Grund von § 5, § 6 und § 8 Absatz 4 des Gebührengesetzes vom 9. Juni 1969 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 103) wird verordnet:

Einziger Paragraph

Für Amtshandlungen auf Grund des Gesetzes über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank vom 24. Mai 1976 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 139) werden folgende Verwaltungsgebühren erhoben:

1. Erteilung einer Konzession			12 000 DM
2. Ablehnung einer Konzession, je nach Umfang und Schwierigkeit der Amtshandlung	50 DM	bis	500 DM
3. Änderungen der Konzession, je nach Umfang und Schwierigkeit der Amtshandlung	500 DM	bis	2 500 DM

Gegeben in der Versammlung des Senats,

Hamburg, den 25. Mai 1976.

Bekanntmachung über die Einziehung einer Teilstrecke der Landstraße I. Ordnung Nr. 157 in der Gemarkung Losheim. Vom 11. März 1970 . . . . . .

Bekanntmachung über die Prüfung für Steuerberater 1970. Vom 6. März 1970 . . . . . .

Bekanntmachung über die Auslosung einer Serie der 6-%-Anleihe von 1963 – 178 101 –. Vom März 1970 . . . . .

Veröffentlichung des Ministers für Finanzen und Forsten über die Einnahmen des Saarlandes an Steuern und Abgaben im Monat Februar 1970 und für die Zeit vom 1. Januar bis 28. Februar 1970 . . . . . .

Stellenausschreibung. Vom 9. März 1970 . . . . . .

Stellenausschreibung. Vom 9. März 1970 . . . . . .

Stellenausschreibung. Vom 9. März 1970 . . . . . .

Stellenausschreibung. Vom 9. März 1970 . . . . . .

Änderung der Mustersatzung für die saarländischen Sparkassen vom 22. April 1965 (Amtsbl. S. 329). Vom 13. März 1970 . . . . . .

Bekanntmachung über die Verpflichtung eines Schiedsmannes. Vom 10. März 1970 . . . . . .

Bekanntmachung über die Verpflichtung eines stellvertretenden Schiedsmannes. Vom 10. März 1970 . . . . . .

Bekanntmachung betreffend die 3. Änderung der Satzung des Zweckverbandes „Hauptschule Türkismühle". Vom 16. März 1970 . . . . . .

Steuerterminkalender für den Monat April 1970. Vom 4. März 1970 . . . . . .

III. Amtliche Bekanntmachungen

I. Amtliche Texte

113 **Gesetz Nr. 961**
zur Änderung des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (Reichsgesetzbl. I S. 480) geändert durch Gesetz vom 23. März 1934 (Reichsgesetzbl. I S. 213)

Vom 25. Februar 1970

Der Landtag des Saarlandes hat folgendes Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

Einziger Artikel

§ 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (Reichsgesetzbl. I S. 480) erhält folgende Fassung:

„Der Minister des Innern kann im Einvernehmen mit dem Minister für Finanzen und Forsten und dem Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft im Saarland eine öffentliche Spielbank zulassen."

Saarbrücken, den 11. März 1970

Der Ministerpräsident
In Vertretung
Ludwig Schnur

Der Minister des Innern
Ludwig Schnur

Der Minister für Finanzen und Forsten
Helmut Bulle

Der Minister
für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft
Dr. Reinhard Koch

T 3234 A

67

Gesetzblatt
der
Freien Hansestadt Bremen

1978 | Ausgegeben am 13. März 1978 | Nr. 9

Inhalt

Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank . . . . . S. 67
Gesetz zur Änderung des Bremischen Schulgesetzes . . . . . S. 69
Erlaß betreffend Verlängerung der Übergangsfrist nach Artikel 6 Abs. 2 des Abkommens über die einheitliche Ausbildung der Anwärter für den höheren Polizeivollzugsdienst und über die Polizei-Führungsakademie . . . . . S. 70

Dieser Nummer liegen Titelblatt, Inhaltsverzeichnis und Sachregister 1977 bei. Bitte sofort entnehmen für die Sammlung.

Gesetz über die Zulassung einer öffentlichen Spielbank

Vom 20. Februar 1978

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

§ 1

In der Freien Hansestadt Bremen kann eine öffentliche Spielbank zugelassen werden.

§ 2

Unternehmer der Spielbank kann nur eine Gesellschaft sein, deren Gesellschafter juristische Personen des öffentlichen Rechts oder solche juristischen Personen des privaten Rechts sind, deren Anteile ausschließlich juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehören.

§ 3

(1) Die Zulassung (Konzession) wird unter dem Vorbehalt der Änderung und des Widerrufs für zehn Jahre erteilt und kann auf Antrag verlängert werden.

(2) Die Konzession darf nur erteilt und aufrechterhalten werden, wenn der Spielbankunternehmer Gewähr für eine ordnungs- und vertragsgemäße Geschäftsführung bietet. Sie kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden, insbesondere über

1. besondere Pflichten bei Errichtung und Einrichtung der Spielbank,
2. die Abwicklung der finanziellen Verpflichtungen der Spielbank,
3. eigene Sicherheitsvorkehrungen der Spielbank,
4. Pflichten gegenüber der Spielbankaufsicht,
5. die Auswahl des Personals und
6. die Berücksichtigung der örtlichen Belange der Spielbankgemeinde.

(3) Durch Konzessionsvertrag können weitere Verpflichtungen und Einzelheiten geregelt werden.

§ 4

(1) Die Zulassung erteilt der Senator für Inneres. Ihm obliegt auch die Aufsicht über die Spielbank, soweit Absatz 2 nichts anderes bestimmt.

(2) Der Betrieb der Spielbank unterliegt der Steueraufsicht. Die Ausführungsbestimmungen hierzu erläßt der Senator für Finanzen. Er kann insbesondere die Maßnahmen bestimmen, die zur Sicherung der Spielbankabgabe erforderlich sind.

(3) Der Spielbankunternehmer und die mit der Leitung der Spielbank beauftragten Personen haben den zuständigen Behörden die im Zusammenhang mit der Aufsichtsführung verlangten Auskünfte zu erteilen und Prüfungen zu gestatten.

(4) Der Spielbankunternehmer hat unbeschadet seiner Rechtsform den Jahresabschluß durch einen im Einvernehmen mit dem Senator für Inneres bestellten Prüfer prüfen zu lassen.

§ 5

(1) Der Spielbankunternehmer ist verpflichtet, an das Land eine Spielbankabgabe zu entrichten.

(2) Die Spielbankabgabe beträgt 80 v. H. der Bruttospielerträge. Der Senator für Inneres kann im Einvernehmen mit dem Senator für Finanzen unter Berücksichtigung der öffentlichen Belange und der Belange des Spielbankunternehmers die Spielbankabgabe für eine bestimmte Zeit bis auf 65 v. H. der Bruttospielerträge ermäßigen. Höhere Leistungen können durch Konzessionsvertrag festgelegt werden.

(3) Bruttospielerträge sind:

1. die Beträge, um die die Spieleinsätze die Gewinne übersteigen (Bruttogewinne), wenn die Spielbank ein Spielrisiko trägt. Tagesverluste sind auf die Bruttogewinne der nächsten Tage anzurechnen;
2. die Beträge, die der Spielbank zufließen, wenn die Spielbank kein Spielrisiko trägt.

(4) Der Spielbankunternehmer hat die Bruttospielerträge täglich festzustellen. Er hat bis zum nächsten Werktag, ausgenommen Sonnabend, eine Steuererklärung abzugeben, in der er die Spielbankabgabe selbst berechnet hat. Der Spielbankunternehmer hat gleichzeitig die Spielbankabgabe zu entrichten.

(5) Soweit die Spielbankabgabe dem Land verbleibt, ist sie von diesem nach Abzug der Aufwendungen für die Aufsicht (§ 4 Abs. 1 und 2) an die in § 6 Abs. 1 genannte Stiftung abzuführen.

§ 6

(1) Unter dem Namen „Stiftung Wohnliche Stadt" errichtet das Land eine rechtsfähige Stiftung des privaten Rechts mit Sitz in Bremen und dem Zweck, die ihr zufließenden Mittel im Sinne von § 7 zu verwenden.

(2) Organe der Stiftung sind ein Stiftungsrat und ein Stiftungsvorstand. § 30 BGB bleibt unberührt.

(3) Dem Stiftungsrat gehören 9 Mitglieder an, von denen vier von der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), vier vom Senat und eins vom Magistrat der Stadt Bremerhaven bestellt werden. Den Vorsitz führt ein vom Senat bestelltes Mitglied. Der Stiftungsrat stellt die Richtlinien für die Verwendung der Mittel auf. Er beschließt über alle grundsätzlichen Fragen, die zum Aufgabenbereich der Stiftung gehören, und über die Verwendung der Mittel im Einzelfall. Er überwacht die Tätigkeit des Stiftungsvorstandes.

(4) Der Stiftungsvorstand besteht aus zwei Mitgliedern, die vom Senat bestellt werden. Er führt die Beschlüsse des Stiftungsrates aus, führt die Geschäfte der Stiftung und vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich.

(5) Das Nähere bestimmt die vom Senat zu beschliessende Stiftungssatzung.

§ 7

(1) Die an die Stiftung abgeführte Spielbankabgabe (§ 5 Abs. 5) ist von dieser im Verhältnis von 4:1 in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven ausschließlich gemeinnützigen Zwecken zuzuführen. Sie ist für die Verbesserung und Erhaltung des Stadtbildes und der kulturellen Wohnqualität sowie für Sicherung, Erschließung und Entwicklung der Landschaft zugunsten der Allgemeinheit zu verwenden.

(2) Die Verwendung der Mittel für Aufgaben, die dem Land oder den Stadtgemeinden im Rahmen ihrer rechtlichen Verpflichtungen obliegen, ist unzulässig. Zuwendungen für solche Aufgaben, die bei der Unterhaltung des Geschäftsbetriebes der Begünstigten selbst entstehen (Verwaltungsausgaben), dürfen nicht gegeben werden. Im übrigen finden die Bestimmungen des § 44 der Landeshaushaltsordnung in ihrer jeweiligen Fassung sowie die dazu jeweils geltenden Verwaltungsvorschriften entsprechend Anwendung.

§ 8

Der Spielbankunternehmer ist für den Betrieb der Spielbank von denjenigen Landes- und Gemeindesteuern befreit, die der Gesetzgebung des Landes unterliegen und die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb der Spielbank stehen.

§ 9

(1) Der Senator für Inneres erläßt eine Spielordnung, die im Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen zu veröffentlichen und an allen Eingängen zu den Spielsälen deutlich sichtbar auszuhängen ist.

(2) Die Spielordnung bestimmt insbesondere

1. den Kreis der Nichtspielberechtigten,
2. die Zeiten, in denen das Spielen nicht erlaubt ist, und
3. die zugelassenen Spiele.

Die Spielordnung kann auch die Teilnahme am Spiel von angemessenen Einkommens- und Vermögensverhältnissen abhängig machen.

(3) An der Spielbank darf nicht spielen, wer noch nicht volljährig ist.

§ 10

(1) Den einzelnen bei der Spielbank beschäftigten Personen ist die Annahme von Geschenken oder ähnlichen Zuwendungen, die ihnen mit Rücksicht auf ihre Tätigkeit gemacht werden, insbesondere die Annahme von sog. Trinkgeldern, verboten.

(2) Von diesem Verbot werden solche Zuwendungen nicht betroffen, die von Besuchern der Spielbank den bei der Spielbank beschäftigten Personen für die Gesamtheit oder bestimmte Teile der Belegschaft oder für die Spielbank oder ohne ersichtliche Zweckbestimmung gegeben und von diesen Personen den für solche Spenden besonders aufgestellten Behältern (Tronc) unverzüglich zugeführt werden. Solche Zuwendungen sind ebenso wie die von Besuchern der Spielbank dem Tronc unmittelbar zugeführten Zuwendungen ohne Rücksicht auf einen anderweitigen Willen des Spenders an den Spielbankunternehmer abzuliefern. Das Nähere regelt der Senator für Inneres durch Rechtsverordnung (Tronc-Verordnung). Die Tronc-Verordnung kann vorsehen, daß ein bestimmter Anteil des Tronc-Aufkommens an das Land abzuführen ist. § 5 Abs. 5 und §§ 6 und 7 finden Anwendung. Die Abgabe an das Land ist so zu bemessen, daß dem Spielbankunternehmer ein Betrag verbleibt, der zur Deckung eines angemessenen und wirtschaftlichen Personalaufwandes erforderlich ist.

(3) Das Verbot in Absatz 1 findet auf die üblichen Zuwendungen an die nicht zum spieltechnischen Personal oder zu den Kassierern gehörenden Beschäftigten keine Anwendung.

§ 11

Die Stiftung nach § 6 unterliegt in ihrer Geschäftsführung der Prüfung durch den Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen. Ebenso unterliegen alle Empfänger von Zuwendungen gemäß § 7 hinsichtlich der Verwendung dieser Zuwendungen seiner Prüfung.

§ 12

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig als Spielbankunternehmer oder als in der Spielbank Beschäftigter

1. Personen, denen das Spielen nach § 9 Abs. 3 oder nach der Spielordnung gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 verboten ist, spielen läßt,

2. in Zeiten, in denen das Spielen nach der Spielordnung gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 2 nicht erlaubt ist, spielen läßt oder

3. entgegen § 10 Abs. 1 Zuwendungen für sich persönlich annimmt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 10 000,— Deutsche Mark geahndet werden.

(3) Sachlich zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeit ist die Ortspolizeibehörde.

§ 13

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Gleichzeitig tritt das Gesetz betreffend die Schließung und Beschränkung der öffentlichen Spielbanken vom 1. Juli 1868 (SaBremR - ReichsR 2191-a-01) außer Kraft.

Bremen, den 20. Februar 1978

Der Senat

Gesetz zur Änderung des Bremischen Schulgesetzes

Vom 20. Februar 1978

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Das Bremische Schulgesetz vom 18. Februar 1975 (Brem.GBl. S 89 — 223-a-5) wird wie folgt geändert:

1. § 13 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Nr. 3 erhält folgende Fassung:

„3. das Gymnasium mit einem mindestens sechseinhalbjährigen Bildungsgang. Der Unterricht am Gymnasium schließt mit der Abiturprüfung ab. Die Oberstufe des Gymnasiums beginnt mit der 11. Jahrgangsstufe und besteht aus der Einführungsphase und der Hauptphase. Der Unterricht ist in einem System von verbindlichen und fakultativen Kursen organisiert. Der Besuch der Oberstufe dauert mindestens zweieinhalb und höchstens vier Jahre."

b) Absatz 3 wird wie folgt gefaßt:

„(3) Das erste Schuljahr (siebte Jahrgangsstufe) der Realschule und des Gymnasiums ist ein Probejahr."

2. § 14 erhält folgende Fassung:

„§ 14

Eintritt und Überführung in weiterführende Bildungsgänge

(1) Die Abschlüsse der in § 11 genannten Schulen berechtigen je nach Art des Bildungsganges zum Eintritt in bestimmte weiterführende Bildungsgänge. Der Eintritt kann für einzelne Bildungsgänge von einem qualifizierten Abschluß sowie von außerschulischen Qualifikationen abhängig gemacht werden.

(2) Die Überführung eines Schülers von einer Gattung der in § 13 genannten Schulen auf eine andere ist möglich.

(3) Das erste Schuljahr, bei halbjährlichen Versetzungsterminen das erste Schulhalbjahr, nach dem Eintritt oder nach der Überführung in einen weiterführenden Bildungsgang kann ein Probejahr sein.

(4) Das Nähere regelt der Senator für Bildung durch Rechtsverordnung."

3. In § 17 Abs. 1 wird das Wort „Berufsschulpflichtigen" durch das Wort „Schülern" ersetzt.

4. In § 18 Satz 2 wird hinter dem Wort „führen" das Komma durch einen Punkt ersetzt und der Halbsatz „der nur in Schulen erworben werden kann" ersatzlos gestrichen.

5. Im ersten Kapitel des Teils II entfällt die Unterteilung in Abschnitten. Die Abschnittsüberschriften werden gestrichen.

6. § 24 erhält folgende Überschrift:

„Bildungsanspruch".

7. In § 25 Abs. 6 wird das Wort „Abgangszeugnisse" durch das Wort „Zeugnisse" ersetzt.

8. § 27 erhält folgende Fassung:

„§ 27

Prüfungen

(1) Prüfungen am Ende eines Bildungsganges haben den Zweck, nachzuweisen, daß der Schüler das Ziel der von ihm besuchten Schule erreicht hat.

(2) Prüfungen für Nichtschüler oder Schüler nicht anerkannter Privatschulen haben den Zweck, nachzuweisen, daß der Prüfling die für den Abschluß einer öffentlichen Schule erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten besitzt.

(3) Prüfungen werden von einem Ausschuß abgenommen, der mit Stimmenmehrheit entscheidet. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

(4) Versucht ein Prüfling, das Ergebnis der Prüfung durch Täuschung zu beeinflussen, ist die gesamte Prüfung für nicht bestanden zu erklären. In leichteren Fällen ist die betroffene Prüfungsleistung zu wiederholen.

(5) Behindert ein Prüfling durch sein Verhalten die Prüfung so schwerwiegend, daß es nicht möglich ist, seine Prüfung oder die anderer Schüler ordnungsgemäß durchzuführen, so kann er von der weiteren Prüfung ausgeschlossen werden. Die Prüfung ist dann für nicht bestanden zu erklären.

(6) Eine nicht bestandene Prüfung kann einmal wiederholt werden. Der Senator für Bildung kann auf Antrag eine zweite Wiederholung der Prüfung gestatten. § 28 Abs. 3 gilt entsprechend.

(7) Das Nähere regelt der Senat, bei Schulversuchen und Modellschulen der Senator für Bildung, durch Prüfungsordnungen. Die Prüfungsordnungen haben mindestens die Voraussetzungen für die Zulassung zur Prüfung, die Zusammensetzung des Prüfungsausschusses, das Prüfungsverfahren, die Einbeziehung der vor der Prüfung erbrachten Leistungen sowie die Bedingungen für das Bestehen oder Nichtbestehen der Prüfungen zu regeln. Prüfungsordnungen können die Einsetzung von Teilprüfungsausschüssen regeln."

Lebenslauf

Geboren wurde ich am 26. September 1948 in Ahaus als Sohn des Postbeamten Bernhard Niestegge und seiner Ehefrau Klara verw. Rickert geb. Tieck.

Nach dem Besuch der Volksschule von 1955 bis 1963 absolvierte ich eine dreijährige Lehre beim Amtsgericht Ahaus. Ich wurde dort in der Kanzlei ausgebildet. Im Frühjahr 1966 legte ich die Gehilfenprüfung ab. Am 1. Mai 1966 trat ich in das Erzbischöfliche Abendgymnasium in Neuss ein und erwarb nach acht Semestern am 15. Dezember 1969 das Reifezeugnis. Sechs Semester arbeitete ich nebenher als Sekretär des örtlichen Caritasdirektors.

Vom Sommersemester 1970 an studierte ich an der Universität Bonn Jura. Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich am 1. März 1975 vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Köln. Vom 1. April 1975 bis 30. Juni 1976 leistete ich meinen Grundwehrdienst bei der Bundeswehr ab. Am 1. September 1976 begann ich mit dem juristischen Vorbereitungsdienst. Die zweite juristische Staatsprüfung legte ich sodann am 26. März 1979 ab.

Seit dem 25. Juni 1979 bin ich zur Rechtsanwaltschaft zugelassen und arbeite als Rechtsanwalt in Münster.

Lebenslauf

Geboren wurde ich am 24. September 1929 in Grossgais als Sohn des Landwirtes Bernhard Gerstenberg und seiner Ehefrau Elise geb. Kirchner, Gisela geb. Tiede.

Nach den Jahren der Volksschule von 1936 bis 1944 absolvierte ich eine Ausbildung zum Bäcker-Konditor Meister. Ich wurde dann in den Kriegsdienst einbezogen. Im Februar, 1945 begann ich das Gymnasium ab. Im 1. Jahr 1945 trat ich in das Lehrerseminar Altdöbern ab 1948. Anschließend 1950 das Abiturium, Fach Sachkunde, zusätzlich ich erlangte die Befähigung der Berufsschullehrerausbildung.

Von Ostern ab 1950 an studierte ich an der Universität Jena. Die erste Prüfung Staatsprüfung bestand ich am 1. März 1955 vor dem Landesprüfungsamt des Oberschulamtes Erfurt. Am 1. April 1955 bis 30. Juni 1956 leistete ich meinen Vorbereitungsdienst für Gymnasien ab. Am 1. September 1956 begann ich mit dem Dreisemester Vorbereitungsdienst. Im Anschluß an die Dreisemester Ausbildung wurde ich ab 30. Juni 1957 ab.

Seit dem 30. Juni 1957 bin ich der Bezirksverwaltungsbehörde Magdeburg und anschließ die Kreisverwaltung Halberstadt.